



저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학석사학위논문

공공기록물관리제도에 대한
헌법적 고찰

2015년 2월

서울대학교 대학원
협동과정 기록관리학 전공
이 용 기

공공기록물관리제도에 대한 헌법적 고찰

지도교수 정 긍 식

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2014년 12월

서울대학교 대학원
협동과정 기록관리학 전공
이 용 기

이용기의 석사 학위논문을 인준함
2014년 12월

위원장	김 태웅	(인)
부위원장	정 긍 식	(인)
위원	金鍾杙	(인)

국문초록

공공기록물관리제도는 공공기록물을 국민과 공유한다(share) 내지 돌려준다(pay back)는 개념에서의 법률상 제도라고 할 수 있다. 이는 가장 크게는 민주주의원리라는 것에 즉 국민의 지배라는 것에 기록행정이 이념적으로 기반하고 있기 때문이며 2006년 공공기록물법 전부개정 시에 민주주의 정신 표현의 일환으로 행정 투명성과 책임성 목표가 제1조에 새로이 들어가게 되었다.

기록학의 연구들에서 알권리라는 말은 자주 볼 수 있는 용어이다. 공공기록물관리에 대한 ‘법률’이 존재하고 ‘헌법’상의 기본권인 알권리인 이상 양자의 이론상 관계에 대한 연구는 지금의 시점에서 꼭 필요한 작업으로 볼 수 있다. 법 제1조에서 말하는 행정 투명성 목표는 내용투명성과 절차투명성으로 나누어 생각할 수 있는데 이러한 행정 투명성의 달성이 알권리 보장의 헌법적 가치 실현과 연결될 수 있는 것이며 또한 민주주의 향상 역시도 나아가 생각할 수 있는 부분이다.

공공기록물관리제도는 국가와 국민 간의 장벽을 투명하게 하고 그래서 국민의 민주적 의사형성에 기여하여 국민주권이라는 것을 실효적인 것으로 만들어주는 역할을 한다. 이것이 법 제1조에서 행정 투명성 목표를 규정하는 이유이며 이 투명성이 창출된다는 것이 즉 국가와 국민 사이의 장벽이 투명해진다는 것이 국민의 알권리 보장에의 기여이며 민주주의 향상의 뒷받침이며, 특히 지금과 같은 지식정보화 가속화의 시류 속에서 그러한 헌법적 가치들의 수호에 필수적인 요인인 것이다.

구체적으로는 행정에 대한 내용의 공유를 가능케 해주며 행정의 절차를 가시화시켜 줌으로써 국민에게 이것을 (지켜)볼 수 있게 해주는 공공기록물관리제도는 알권리 보장이나 민주주의 향상이라는 헌법적 가치를 최저변에서 지탱해주는 현대사회의 중요한 행정적 자본인 것이다.

주요어 : 공공기록물관리, 헌법, 민주주의, 기본권, 알권리, 투명성

학 번 : 2012-20076

[목 차]

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법 및 범위	5
제2장 공공기록물관리와 헌법적 가치	9
제1절 출발점 - 민주주의원리	9
1. 민주주의와 기록물	9
2. 민주주의원리와 투명성	12
제2절 알권리 시각에서의 접근과 행정 투명성	16
1. 알권리와 공공기록물관리제도	16
2. 공공기록물법 제1조에서의 행정 투명성 지향	21
제3장 기록을 통한 행정 투명성 실현의 모습 ...	28
제1절 공공기록물의 생산	28
제2절 내용투명성 및 정보공개제도와의 비교	33
제3절 절차투명성 및 기록을 통한 절차 가시화	42
1. 행정 문서주의와 절차투명성의 기초	42
2. 공공기록물관리로써의 행정절차 가시화	47
3. 절차의 (지켜)볼 권리	54
제4장 결론	57
참고문헌	63
Abstract	67

[표 목 차]

[표 1] 공공기록물법 신·구법에서의 제1조 비교	3
[표 2] 정보공개 청구·인용 등의 흐름 추이	36
[표 3] 정보공개 청구건수의 급등 모습	37

[그림 목 차]

[그림 1] 실효적 국민주권 성립과 작동의 조건	14
[그림 2] 현대사회에서의 투명성 요구	15
[그림 3] 헌법적 관점에서 공공기록물관리제도의 위치	17
[그림 4] 알권리와 공공기록물관리제도 및 행정 투명성 ...	19
[그림 5] 행정 투명성과 알권리 및 민주주의	22
[그림 6] 공공기록물관리의 행정 투명성 3요소	24
[그림 7] 행정 투명성 요소 흐름 속 책임성	25
[그림 8] 내용투명성에 잠재적 기여 역할의 기론보존	39
[그림 9] 알권리 달성에의 두 법률상 제도와 그 관계	41
[그림 10] 일련의 기록물 작용과 절차투명성	48
[그림 11] 절차투명성과 (지켜)볼 권리	55

제1장 서론

제1절 연구의 목적

1999년 공공기관의기록물관리에관한법률 [법률 제5709호, 1999. 1. 29, 제정] 시행과 함께 우리나라에도 공공기록물관리제도가 도입되었다. 법률의 제정 및 시행으로 인해 공공기록물관리의 중요성에 대한 인식이 본격적으로 확산되기 시작했으며 이후 2006년에는 이 법에 대한 전부개정 작업을 거쳐 공공기록물 관리에 관한 법률 [법률 제8025호, 2006. 10. 4, 전부개정](이하 “공공기록물법”)로 재탄생하였다. 공공기록물관리제도는 국민의 국정 참여 증진을 위한 초석이 되어주는 제도로서 사회적 논의의 주된 대상이 되어 크고 작은 개선점들이 생겨났으며, 특히 기록학계에서 역시 법률이나 제도에 대한 비판적 성찰을 게을리 하지 않아 이론과 실무세계와의 괴리를 좁혀나가고자 지속적으로 노력하였다.

민주주의의 나아감을 위해 공공기록물관리의 사회적 역할은 매우 중요하다. 소위 국가 아카이브라는 것은 개인과 공동체가 행한 모든 활동의 기억과 기록을 보호하고 증거를 제공하며, 또한 국민들에게 기록과 역사적 자산에 대한 접근을 보장함으로써 민주주의 사회에서의 중심적 역할을 담당한다.¹⁾ 즉 공공기록물관리의 행정작용은 민주주의를 공고히 하는 과정이라고 표현할 수 있고 특히 국민과 국가 사이에 기억이나 기록 또는 정보 등의 공유(share)를 가능케 함으로써 민주주의에 기여하는 구조인 것으로 볼 수 있다.

현재 기록학의 연구들에서 ‘알권리’라는 말이 쉽게 사용되는 것을 볼 수 있다.²⁾ 알권리라는 것은 본래 헌법상 기본권 중 하나로서 법학에서의

1) 박건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : 국가기록원법안 분석을 중심으로」, 『기록학연구 제40집』, 한국기록학회, 2014, p. 9.

2) 기록학을 포함해 ‘정보’와 관련된 많은 학문영역에서 이는 빈용되고 있다.

개념인데, 현대의 국가행정에서 정보와 관련된 모든 행정작용은 결국에는 국민의 알권리 보장이나 신장으로 귀결될 수 있다는 점 때문에 기록학 등의 학문적 논의에서 알권리라는 용어가 자주 등장하는 것은 일단 이상한 일은 아니다. 단 다른 학문의 상황은 차치하고 기록학의 경우 다음과 같은 문제점은 해결해야 할 시점이라고 본다.

공공기록물관리를 규정하는 ‘법률’이 존재하고 또 제정된 지 이미 10년도 훨씬 넘긴 이 시점에서 ‘헌법’상의 기본권인 알권리와 의 관계를 막연하게 상식적인 수준에서만 결부지어 생각하는 데 머무른다면 앞으로의 학문적 발전이나 제도의 개선은 요원할 것이다. 즉 알권리라는 헌법적 가치와 공공기록물관리가 맞닿아 있는 이론적 구조에 대해 파악할 수 있는 것이 공공기록물관리에 관한 법률이나 제도에 대한 이해를 조금 더 확실하게 해주는 길이 될 것이다. 이것이 본 연구가 진행되는 이유이다. 양자의 이론상 견련관계(牽聯關係)에 대한 연구는 공공기록물관리제도의 근본적 취지와도 관련이 깊어 앞으로의 기록학 발전을 위해 연구의 필요성은 크다고 생각한다.

표현을 조금 바꾸어 말하면 본 연구는 공공기록물관리가 기여하는 헌법적 가치로서 알권리(더 넓게는 민주주의까지)에 대하여 고찰하는 작업인데, 여기에 공공기록물법 제1조의 행정 투명성 목표에 대한 설명을 매개로 논의를 진행한다.

현재의 법 제1조는 1999년 제정 당시에는 “이 법은 공공기관의 기록물관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모함을 목적으로 한다.”라고만 하여 행정의 투명성이나 책임성에 관한 명시는 없었으나, 2006년 전부개정 때에 기록물의 전자적 생산·관리체계의 구축, 기록물의 공개·열람범위의 확대 등의 지식정보화로 촉발된 과제들과 함께 행정 투명성과 책임성에 대한 요구도 법 제1조에 명시적 문구로 들어가게 되었다.

1999년	제정	2006년	전부개정
공공기관기록물관리법		공공기록물 관리에 관한 법률	
제1조(목적) 이 법은 공공기관의 기록물관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모함을 목적으로 한다.		제1조(목적) 이 법은 <u>공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.</u>	

[표 1] 공공기록물법 신·구법에서의 제1조 비교

2006년 전부개정 때의 이러한 제1조 공공기록물관리의 목적 조항의 변동 즉 “기록의 안전한 보존과 기록정보의 효율적 활용”에서 “투명하고 책임 있는 행정의 구현”이 추가된 것에 대해 한편, 국민과의 의사소통과 대국민 서비스 증진, 민주주의의 발전과 기록문화 창달에 이바지해야 한다는 기록물관리에 대한 인식전환의 내용을 좀 더 구체적으로 반영했어야 한다는 아쉬움을 드러내는 견해³⁾는 잠시 주목해볼 만하다. 단 이전의 법에 비해 행정 투명성과 책임성의 목표가 추가된 것만으로 진일보한 것으로 평가할 수 있으며, 정보화 시류에 따라 특히 투명성의 개념이나 가치가 크게 주목받고 있는 지금 법 제1조의 이것으로도 충분히 국민과의 의사소통이나 나아가 민주주의 발전 등의 내용도 찾아낼 수 있다고 본다.

공공기록물법 제1조에서는 여타의 법률들과 마찬가지로 해당법률의 입법취지를 규정하고 있는데 그것은 공공기록물관리제도의 시행목표 내지 지향가치와 다를 바 없다. 법 제1조를 크게 분석해보면 4가지의 목표로 구성되어 있다고 보는데, 행정 투명성 확보, 책임행정 구현, 공공기록의

3) 박건홍, 「한국 국가기록 관리 체제 ‘혁신’의 성격 : 기록관리법 개정안 분석을 중심으로」, 『기록학연구 제13집』, 한국기록학회, 2006, p. 17.

안전한 보존, 그리고 공공기록의 효율적 활용 이렇게 4가지이다. 1999년 법률제정 시부터 존재하였던 “기록의 안전한 보존과 효율적 활용”에 대해서는 공공기록물 보존의 중요성을 강조하고 활용의 활성화를 모색한다는 의미로 해석하며, 또한 이 법 제1조를 통해 이제 기록관리는 행정사무의 효율화를 위한 도구로서가 아니라 그 자체로서 가치를 지니는 독립적 행정행위가 된 것으로 본다.⁴⁾ 여기에는 법 제3조에서 “모든 공무원은 공공기관의 기록물을 보호할 의무를 진다”⁵⁾고 1999년 법률에 규정된 것을 관련하여 함께 볼 수 있다.

이 연구는 공공기록물관리제도가 어떠한 헌법적 배경과 근거를 가지고 있는지 살펴며(제2장) 여기에 대한 특히 알권리 실현의 구체적 모습으로 공공기록물을 안전하게 보존하고 효율적으로 활용하여 행정 투명성을 창출하는 모습을 내용투명성과 절차투명성의 경우로 나누어 고찰한다(제3장). 행정 투명성과 책임성 목표는 법 제1조에서 규정한 대로 공공기록물관리제도의 목표로서도 의미가 크지만 뿐만 아니라 알권리 보장이나 민주주의 발전 등의 헌법적 가치에 맞닿아 있는 모습을 고찰하는 데 있어서도 연구의 방법론적 매개로서 역할도 크다.

법률이 제정되고 이제 곧 20년이 되어가는 이 때 앞으로의 또 미래를 준비해나가기 위해 공공기록물관리의 궁극적 가치가 무엇인지에 대한 고찰이 필요하다. 다시 말해 공공기록물관리를 왜 관리하는지에 대한 근원적 질문을 던져보고 이에 대한 해답을 찾는 과정이 요구된다는 것이고 여기에 헌법적 시각에서의 고찰이 도움을 줄 것이다. 이러한 작업이 공공기록물관리에 대한 의식신장이나 지향점 확보에 요긴하게 기능하리라 생각한다. 공공기록물관리제도 존재이유를 한 마디로 대변해줄 공공기록

4) 즉 ‘기록관리의 독립선언’이라고 할 수 있는 기록관리 목적의 천명은 ‘공공기관공공기록물법’이 한국의 공공기록관리 정책사에서 가지는 가장 기본적이며 중요한 의의이다. 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지 제9집 제2호』, 한국기록관리학회, 2009, p. 195.

5) 현재는 제4조 제1항에서 규정한다. 제4조(공무원의 의무) ① 모든 공무원은 이 법에서 정하는 바에 따라 기록물을 보호·관리할 의무를 갖는다.

물 생산, 보존, 그리고 활용 등의 궁극적 행위가치에 대한 판단이 꼭 필요한 시점이다.

제2절 연구의 방법과 범위

공공기록물관리제도의 헌법적 근거나 배경을 찾는 것은 제도의 정당성 확보라는 측면에서 중요하다. 중세 독일의 아키비스트 아돌프 브렌네커(Adolf Brenneke)는 기록물을 “권리보호를 위한 무기고”라고 비유하였다. 이는 유럽의 중세 도시들이 이미 그만큼의 법적 중요성을 동반하는 기록물의 도구적 가치에 대해 인식하고 있었다는 것을 보여주는데⁶⁾ 현대의 이러한 기록물의 가치는 민주주의 사회에 들어와 한 국가의 정치활동을 민주적으로 추진하기 위한 수단으로 넓혀 이해될 수 있다. 민주주의 국가의 기록물 작용에 있어서 특히 유럽의 경우는 1970년대 정보통신기술의 도입과 관련하여 행정기록물관리(Records Management) 영역의 문제들이 투명성, 정보 관련의 권리들, 나아가 알권리와 함께 제기된 것이 눈에 띈다.⁷⁾

본 연구에서는 민주국가에서의 권리보호라는 큰 관점에서 공공기록물관리작용을 바라볼 것이며 민주주의나 알권리가 그 시각을 제공해줄 것이다. 또한 법 제1조가 말하는 대로의 행정 투명성이나 책임성이 달성되는 모습을 살피는데 이것이 최종적으로 의도하는 것은 역시 공공기록물관리가 그러한 헌법적 가치와 맞닿아 있다는 결론이다. 즉 행정 투명성과 책임성은 결론을 위한 검증의 과정으로의 도구가 될 것이다.

연구의 목적에서 공공기록물관리와 헌법적 가치와의 관계가 핵심이었

6) 김정하, 「기록물관리와 시민의 권리」, 『독서문화연구 제9집』, 대진대학교 독서문화연구소, 2010, p. 185.

7) 김정하, 앞의 논문, pp. 187-188.

다면 연구의 방법에 있어서는 법 제1조에서의 행정 투명성이 방법론적 매개로서 핵심이 된다. 즉 법 1조의 행정 투명성 확보의 목표는, 연구의 일부내용이 되기도 하지만 헌법상의 가치들과 공공기록물관리가 이어지는 접점(接點)으로서 기능한다. 정보화가 가속화될수록 특히 공적 영역에서 투명성에 대한 요구가 커지고 있는데 한편 법률에서도 투명성이라는 용어가 현재 시행 중인 백 개가 남짓한 법률들에서 명시적으로 사용되고 있다.

이들 법률 중 대표적으로 행정절차법⁸⁾은 제1조에서 “이 법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정 참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.”고 규정하여 국민의 행정참여를 통한 투명성 확보를 목표로 하고 있으며, 제5조에서는 투명성이라는 제목 하에 “행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 하며, 행정작용의 근거가 되는 법령등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 해당 행정청에 그 해석을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 행정청은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.”고 규정하여 투명성의 의미를 행정작용의 구체성과 명확성의 관점에서 파악하고 있다.

그리고 행정규제기본법⁹⁾은 제5조 제3항에서 “규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로

8) 행정절차법 [법률 제5241호, 1996.12.31, 제정] 은 행정청이 각종 처분을 하거나 법령·정책·제도등을 제정·수립 또는 변경하는 경우 이에 대한 합리적인 기준과 공정한 절차를 마련하고, 국민의 의견을 직접 듣고 반영할 수 있는 기회를 보장하여 국민의 권익보호와 행정의 공정성·투명성·신뢰성을 확보하려는 목적으로 제정되었다(법제처-법령정보센터<www.law.go.kr> 행정절차법 제정이유[최종접속일 2014.12.10] 참조)

9) 행정규제기본법 [법률 제5368호, 1997.8.22, 제정] 은 그 법 제1조에서 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 한다고 나타내고 있다.

객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.”고 규정함으로써 투명성을 객관성 및 공정성과 동일한 차원에서 파악하고 있다.¹⁰⁾

한편, 투명성의 명시적 정의를 담은 법 규정은 우리나라에는 아직 없는데 이에 대해서는 일본의 경우를 참조할 만하다. 일본의 행정절차법은 법률 자체에서 투명성의 개념정의를 하고 있다. 그 법 제1조에서 행정운영의 공정성과 투명성을 확보하는 것을 동 법률의 목적으로 한다고 선언하면서 투명성에 대해 “행정상의 의사결정에 대하여 그 내용 및 과정이 국민에게 명확한 것을 말함”이라고 규정하고 있다.¹¹⁾

학문의 영역에서 투명성에 대한 연구가 가장 활발한 곳은 현재는 행정학이다. 행정학에서는 크게 세 가지의 접근법을 보이는데 첫 번째는 정보공개를 위시한 알권리 보장 차원에서의 접근이다. 국민의 참여로 민주주의의 진전을 만들어낸다는 점과 정책의 불투명이 정책실패를 은폐하여 행정 책임성을 불가능하게 한다는 점이 그 내용이다.¹²⁾ 두 번째는 투명성과 공직부패의 (반)비례관계에 집중하여 부패 관련 계량화와 함께 접근하는 방법¹³⁾이고, 그리고 마지막 세 번째로 투명성 저하가 밀실행정

10) 이외 방위사업법, 부담금관리 기본법, 지방재정법, 한국은행법 등 특히 재정적 성격의 국가행정과 관련한 법률에 자주 쓰이고 있는 경향도 있다.

11) 그리고 일본의 경우 투명성이라는 행정절차법의 목적을 실현하기 위하여 각 조문에서는 신청에 대한 처분의 심사기준의 공개(제5조), 표준처리기간의 공개(제6조), 거부처분에 대한 이유의 제시(제8조), 신청에 필요한 정보의 제공(제9조), 공청회의 개최(제10조), 불이익처분의 처분기준의 공개(제12조), 불이익처분의 대상자에 대한 청문기회 부여(제13조), 불이익처분의 이유의 제시(제14조), 불이익처분의 원인증명 자료에 대한 열람(제18조), 청문조서 및 보고서에 대한 열람(제24조), 변명기회의 부여(제29조), 행정지도의 취지 및 내용과 책임자의 명확한 제시(제35조), 명령 등의 제정에 대한 의견공모절차(제38조 내지 제45조) 등을 규정하고 있다. 백수원, 「헌법상 투명성 원칙에 관한 연구」, 성균관대 박사학위논문, 2011, pp. 50-52.

12) 송희준, 「전자정부사업의 행정 투명성 제고효과 분석」, 『행정논총 제40권 제4호』, 서울대학교 한국행정연구소, 2002, p. 75.

13) 이상수, 「행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패 통제 전략」, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2004, p. 51.

유발로 정책의 형성 및 집행에 요구되는 자원배분을 비효율적으로 만들어 경제위기를 가져온다는 경제적 측면의 접근법이 있다.¹⁴⁾

행정학의 투명성 접근방법론을 개괄적으로 실시한 이유는 위의 것들 중 첫 번째 방법이 법학은 물론 기록학에서의 행정 투명성에의 접근에 유용한 틀이 될 수 있기 때문이다. 물론 본 연구에서는 행정 투명성에 대한 연구가 아닌 그것을 통해 헌법적 가치를 확인하는 것이 목적인 연구이지만 첫 번째의 행정학에서의 방법론은 헌법적 관점의 연구를 위해서도 참고할 필요성이 있다.

기록물에 대한 접근의 폭, 열람에 있어서의 평등과 무차별 보장, 열람을 위한 정확하고 투명한 절차 그리고 열람제한의 철폐는 한 국가가 유지하는 민주주의의 수준을 가늠하는 데 필수적인 요인들이다.¹⁵⁾ 또한 “열린 정부”라는 요즘의 표현으로 대변되듯이 오늘날 알권리에 기초한 행정 투명성은 행정문화의 진화에 대한 상징이 되고 있다.¹⁶⁾ 공공기록물을 생산, 보존, 그리고 활용하는 행정작용이 행정의 투명성과 책임성을 담보하여 알권리나 민주주의 등의 헌법적 가치에 기여하는 과정과 모습에 대한 고찰을 이 연구를 통하여 진행한다.

14) 송희준, 앞의 논문, p. 76.

15) 김정하, 앞의 논문, p. 192.

16) 이상해, 「헌법상 공개성원칙과 인터넷선거의 가능성」, 『공법학연구 제11집 제4호』, 한국비교공법학회, 2010, p. 320.

제2장 공공기록물관리와 헌법적 가치

제1절 출발점 - 민주주의원리

1. 민주주의와 기록물

헌법의 기본원리(또는 헌법원리) 중 민주주의원리는 헌법상 최고의 원리이자 가장 근본이 되는 원리로서 우리 헌법 제1조 제1항에서의 “대한민국은 민주공화국이다”라는 표현에서도 쉽게 짐작할 수 있다. 기록물이라는 것은 역사적으로 항상 권력과 동반관계를 있어왔다고 평가된다. 여기에 특히 현대의 민주주의 관점을 추가하여 생각한다면 아키비스트, 역사가, 그리고 국민들의 부단하고 끈질긴 노력과 요구에도 과거와 현재를 이해하기 위한 문서들을 둘러싼 장막이 완전히 투명해지지 않고 있다는 점은 기록물관리를 연구하고 수행하는 사람들의 입장에서 특히 주목해야 할 문제일 수 있다.¹⁾

민주주의에서의 권력이란 국민에게서 나오는 것이다. 그런데 이러한 민주주의는 국민과 국가 간의 장벽이 투명할 때 정상적으로 가능해지는 것이고 기록물에 대한 용이한 접근이 이 투명한 상태를 보장할 수 있는 것이다. 기록물의 차단 등과 관련하여 이것에 대해 “민주정치의 실패”라고도 표현되었는데 그 이유는 ‘기록물의 자유롭고 충분한 활용에 의해 보장되어야 할 권리의 행사’가 성공적이지 못하게 되기 때문이다.²⁾

지난 20세기말은 우리나라뿐 아니라 세계의 여러 국가들이 민주주의로 체제의 변화가 이루어지거나 혹은 민주주의가 정착되는 과정 속에서 인간의 존엄성에 반하는 행위들이 매우 많았던 시기로 평가되는데 여기에

1) 김정하, 「민주주의와 인권 그리고 기록물의 역할과 기능」, 『한국기록관리학회지 제9집 제2호』, 한국기록관리학회, 2009, p. 42-43.

2) 김정하, 앞의 논문, p. 44.

서 기록물은 인간의 존엄성을 지키고 민주주의로 나아가는 데 큰 역할은 하였다고 볼 수 있다.³⁾ 예를 들어 소비에트 체제가 붕괴되고 남미의 독재정권들이 몰락하고 또한 남아프리카의 인종차별이 종식된 이 때에 민중 모두에게 역사와 기억을 반환(pay back)하여 모든 시민이 그동안 빼앗겼던 것을 보상받을 수 있게 기록물이 조력함으로써 민주주의로의 전환에 결정적인 역할을 하였다. 이러한 사례들을 통해 기록물의 행정적 활용을 궁극적으로는 민주주의나 인권보장의 요체로서 기능하는 정치적 차원의 것으로 확장시켜 생각할 수 있고 또한 이렇게 진실을 회복하고 법적 증거를 확보하기 위해 기록물에 의존하는 것이 이제는 개인의 기록물에 대한 필요를 넘어 사회적인 요구 차원의 것으로 격상되었다고도 표현할 수 있다.⁴⁾

이와 같이 기록물을 공유(share)하거나 반환(pay back)하여 민주주의를 지탱한다는 것이 현대 국가들에서 공공기록물관리제도의 주요 취지이고 우리나라에서의 경우 역시 같다고 볼 수 있다. 공공기록물관리라는 행정작용은 곧 ‘국가의 기억’을 보존하는 데서 시작되는데 국가 아카이브에 기록이 축적되지 않는다는 것은 국가의 기억이 사라지고 공동체의 정체성이 파괴된다는 것과 같다.⁵⁾ 우리나라의 경우 1969년에 설립된 정부기록보존소가 설립 직후부터 국립기록보존소로서의 성격을 가지고 있었고 이는 또한 정부기관의 중요 영구보존기록물을 전문적으로 관리하기 위해 설치된 기록물관리 기관이었다. 하지만 정부기록보존소에 영구보존기록이 거의 없었고 그것들이 각 생산기관에서 보관되고 있었던 것이 문제점이었으며 이후 1980년대에 이에 대한 개혁의 움직임이 나타나기 시작했다. 정부기록보존소가 1979년에 ICA에 가입하고 기록관리의 국제동향을 파악하면서 한국의 국가기록관리의 문제점을 파악하기 시작하였고 또한 역사학계를 필두로 한 민간영역의 적극적인 문제제기가 있었다. 이

3) 김정하, 앞의 논문, p. 48.

4) 김정하, 앞의 논문, p. 50.

5) 박건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : 국가기록원법안 분석을 중심으로」, 『기록학연구 제40집』, 한국기록학회, 2014, p. 10.

러한 노력들은 1999년 공공기록물법이 제정되는 중요한 밑거름이 되었다.⁶⁾

당시 법률 제정의 구체적 배경도 기록물과 민주주의의 관계를 잘 드러내준다. 1996년 한국역사연구회의 ‘우리나라 기록보존 어떻게 할 것인가’라는 주제의 학술발표회를 계기로 기록관리 체계의 개편이 주목 받는 상황이 만들어졌고 이듬해 1997년 2월에 정부기록보존소가 ‘기록보존법 연구작업단’을 구성하며 법률의 제정에 본격적으로 착수하였다.⁷⁾ 그러던 중 1997년 12월 제15대 대통령선거 직후 북풍공작 관련문서와 IMF 관련 문서의 은폐·과기 의혹이 커지면서 기록관리법 제정의 필요성이 급속히 공감대를 얻기 시작하였는데⁸⁾ 1998년 2월에는 새정부 출범을 앞두고 대통령직인수위원회가 공공기록물법 제정을 ‘국민의정부 100대 정책과제’ 중 하나로 선정하였다.

특히 IMF 구제금융 신청 당시의 상황은 민주적 책임행정의 중요성 및 필요성과 관련하여 주의 깊게 되살필 만하다. 김영삼 전 대통령과 강경식 전 경제부총리 그리고 새로이 경제부총리로 부임해 업무를 승계한 임창열 사이의 책임공방에서 세 명의 중요 당사자끼리의 엇갈리는 진술은 어려운 국가상황을 더 난국으로 몰아넣게 되었고, 이 과정에서 관련 기록의 부존재는 국가 중대사를 처리하는 인물들에게 이해될 수 없는 부분이었음은 물론 문제해결을 더욱 어렵게만 만든 원인이었다.⁹⁾ 이 사건은 후에 공공기록물관리 실태에 대한 반성으로까지 이어지는 계기로 발전하게 되었다.¹⁰⁾ 즉 군사정권의 긴 터널을 거쳐 문민정부에 들어섰지만 여전히 민주주의에 대한 의식수준은 높지 못했고 정책결정자들 역시 국민

6) 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011, p. 175.

7) 이승일, 앞의 책, p. 199.

8) 국가기록원, 『국가기록원 40년사』, 대전국가기록원, 2009, p. 79.

9) 한겨레신문 칼럼, 「11월 19일의 책임」, 1998. 5. 15자, p. 10.

10) 경향신문 사설, 「통치기록 법제화 하라」, 1998. 5. 11자, p. 5; 동아일보 기사, 「강경식 비망록 환란원인 규명 단서될지 관심」, 1998. 5. 6자, p. 4; 한겨레신문 사설, 「모든 정부문서 한곳에」, 1998. 1. 17자, p. 6.

을 제대로 대표하지 못했으며, 이런 것들은 곧 민주주의를 지탱해줄 수 있는 제도들에 대한 필요성을 사회 전반에 확산시키는 계기가 되었다.

공공기록물법에서 민주주의의 정신은 2006년의 전부개정법에서 조금 더 확연히 드러나게 된다. 서론에서 살핀 대로 우리나라는 1999년 법률의 제정을 통해 기록유산의 보존과 공공기관의 기록정보 활용이 기록물관리의 목적임을 법 제1조에서 선언함으로써 공공기록관리 정책의 큰 전환점을 이루었다. 그 목적선언은 공공기록물관리를 여전히 행정편의라는 시각에서만 보고 있는 한계가 있었지만, 이후 2006년 전부개정 때 여기에 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현”을 덧붙여 국민의 시각에서 공공기록물관리를 제도화한다는 민주주의 정신을 표현했다는 점에서 진전된 것으로 판단된다.¹¹⁾ 즉 이제는 ‘민주적’ 기록행정이라는 표현이 명시적으로 가능할 만큼 국가행정의 투명성과 책임성을 법 제1조에서 기록행정의 가치로 내걸고 있다.

이상으로 살핀 법률 제정 및 개정의 배경 검토에서 공공기록물관리제도의 최고이념이자 이론적 시작점으로서의 민주주의원리를 엿볼 수 있었는데 또한 이것은 제도가 지향하는 궁극의 헌법적 가치라고 할 수 있다. 그러면 민주주의와 기록물과의 기본적인 건련성(牽聯性)을 토대로, 민주주의와 기록물의 관리작용에 의해 달성하고자 하는 행정에서의 투명성이라는 것은 어떤 모습으로 관계되어 있는지 확인할 필요가 있다.

2. 민주주의원리와 투명성

민주주의라는 국가의 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 정치를 행하는 제도, 또는 그러한 정치를 지향하는 사상 정도로 이해된다. 민주주의의 본질에 대해서는 다음과 같은 것들을 개념적 요소들로 하여 파악할

11) 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지 제9집 제2호』, 한국기록관리학회지, 2009, p. 202.

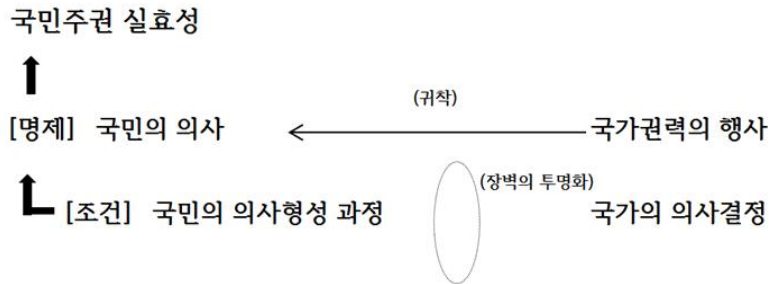
수 있다. 국민주권원칙, 국정에 대한 국민참여, 다수의 지배, 정치적 평등과 정치적 기본권의 보장, 나아가 구체적으로 의견발표의 자유와 자유로운 여론의 형성 등이 그것인데¹²⁾ 이러한 민주주의의 모습은 한 마디로 ‘국민의 지배’라고 그려지는 것이 가장 일반적이라 할 수 있고 그런 의미에서 헌법학에서도 민주주의원리의 해석에 있어 그 구성요소로서 국민주권원칙에 대한 이해는 항상 동반되는 것이 일반적이다.

공공기록물법 법 제1조는 공공기록물행정이 공공행정에서의 투명성이나 책임성을 향해 있음을 명시하고 있다. 국민의 참여나 언론의 자유 등을 위시하는 민주주의라는 가장 큰 틀에서 생각한다면 이 행정 투명성이나 책임성 등은 공공기록물관리제도가 그 법적 효과로서 민주주의 실현에까지 닿아있음을 나타내는 매개 개념이라고도 표현할 수 있다. 즉 민주주의를 배경 혹은 지향점으로 한 공공기록물법 제정이나 개정의 모습을 이미 살피었듯이 공공기록물관리제도라는 것은 민주주의를 토대로 하고 있는데, 법 제1조에서의 행정 투명성이나 책임성의 목표는 이것이 직접적으로 발현된 형태로 볼 수 있다는 것이다.

‘국민의 지배’로 그 설명이 대신될 수 있는 민주주의원리는, 국민의 지배라는 그 시스템이 정상적으로 작동하기 위하여는 국민의 주권행사가 유효하게 이루어져야 하는 것이 전제된다.¹³⁾ 헌법학에서는 이것을 민주주의원리라는 헌법 기본원리에 이어 국민주권원칙이라는 또 다른 헌법원리로 설명하며, 양자의 관계는 잠시 언급했듯이 민주주의원리 구성요소로서의 국민주권원칙이고 이는 결국 국민주권의 실효성(實效性) 충족 여부가 민주주의 성패의 관건이기 때문이다.

12) 김일환·백수원, 「헌법상 투명성 원칙에 관한 시론적 고찰」, 『공법연구 제39집 제2호』, 한국공법학회, 2010, p. 384.

13) 김하열, 「민주주의 정치이론과 헌법원리 : 자유주의적 이해를 넘어」, 『공법연구 제39집 제1호』, 한국공법학회, 2010, p. 164.



[그림 1] 실효적 국민주권 성립과 작동의 조건

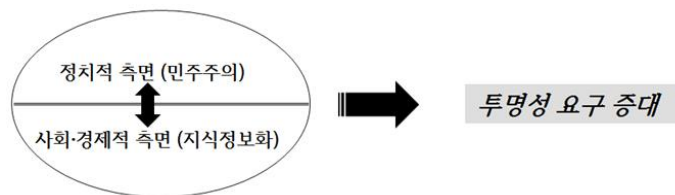
이 국민주권원칙이라는 것은 “국가권력의 행사를 국민의 의사에 귀착시킬 수 있다.”는 표현으로 설명될 수 있다.¹⁴⁾ 이것을 하나의 명제로서 다룬다면 본 명제의 성립을 위해서는 즉 실효적 국민주권이 가능하기 위해서는 먼저 국민의 의사가 민주적으로 형성되는 것이 현실적으로 그 전제로서 요구된다고 할 수 있다. 다시 말해 민주주의 또는 국민주권이 실효적으로 작동하기 위한 요체로서 이 민주적 의사형성이라는 것은, 특히 대의 민주주의라는 점을 고려했을 때 국가의 의사결정과정과 국민의 의사형성과정 사이의 장벽이 투명하여야 가능해진다고 볼 수 있다.

대의제 민주주의에서 정부와 국민 간 완전한 무장벽은 존재할 수 없지만 행정의 영역에 일단 국한하여 본다면 행정의 투명성으로 이러한 상태를 보완할 수 있으며 나아가 이는 민주적 책임행정까지 가능케 하는 기반의 형성일 수 있다. 우리나라에 공공기록물관리제도가 도입되기 한참

14) 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정하여 국민주권주의를 천명하고 있다. 이러한 국민주권의 원리는 일반적으로 어떤 실천적인 의미보다는 국가권력의 정당성이 국민에게 있고 모든 통치권력의 행사를 최후적으로 국민의 의사에 귀착시킬 수 있어야 한다는 등 국가권력 내지 통치권을 정당화하는 원리로 이해되고, 선거운동의 자유의 근거인 선거제도나 죄형법정주의 등 헌법상의 제도나 원칙의 근거로 작용하고 있다(헌법재판소 2009.3.26, 2007헌마843 결정).

전인 과거 군사독재정권시절 정부기관이 행정정보 독점을 통해 일반 국민보다 높은 자리임을 과시하고 이권의 분배자 역할을 유지하며 이 과정에서 정보획득을 위한 탈법적 악습을 고질화시킨 점은 불투명행정의 극단적인 모습인데¹⁵⁾ 민주주의가 없던 시절의 이러한 모습과 비교하여 지금의 투명성이라는 것의 가치를, 민주주의 달성이나 향상이라는 큰 목표와 함께 국가와 국민 간 장벽이 투명해졌을 때의 효과와 관련하여 공공기록물관리제도의 입장에서 중요하게 다룰 실익이 존재한다고 본다.

투명성(透明性, transparency)이라는 것의 사전적 의미를 살펴보면 속까지 환히 비치는 성질을 뜻하는데 이것을 법적인 관점으로 치환하여 본다면 명확성, 인지가능성 또는 예측가능성 정도가 될 것이다.¹⁶⁾ 즉 어떠한 국가의 행정행위에 있어서 그것이 감추어져 진행되지 않고 이해관계인이나 모든 사람에 의한 간파와 이해가 가능하며 나아가 참여가 보장된 과정을 뜻하는 것이다.¹⁷⁾ 이 투명성에 대한 요구는 민주주의라는 정치적 측면에서의 요구뿐 아니라 사회·경제적 측면에서 지식정보화의 시류에 따라 크게 증대되고 있는 모습이다.



[그림 2] 현대사회에서의 투명성 요구

15) 최정민·김유승, 「국내 정보공개 연구 동향 분석」, 『한국기록관리학회지 제13집 제3호』, 한국기록관리학회, 2013, p. 174.

16) 백수원, 「헌법상 투명성 원칙에 관한 연구」, 성균관대 박사학위논문, 2011, p. 42.

17) 김일환·백수원, 앞의 논문, p. 376.

즉 행정 투명성은 민주주의나 국민주권의 정상작동을 위해 그리고 지식정보화 심화의 흐름 속에서 필연적으로 아주 중요하게 다루어져야 할 국가적·사회적 내지 개인적 가치까지로 인식되고 있다. 현대의 국가 행정 영역에서 이러한 투명성이 결여된다는 것은 곧 민주주의의 쇠퇴로까지 동일시하여 생각할 수 있으며 또한 여기에는 민주주의에서의 핵심가치인 국민주권이 허상의 것이 되어버린다는 점도 함께 생각할 수 있는 부분이다. 특히 주목할 점은 현대의 지식정보사회가 그 정보화라는 것이 가속화될수록 국민 개개인은 한없이 투명해지지만 그와는 반대로 국가는 한없이 불투명해진다는 점인데¹⁸⁾ 공공기록물관리제도가 행정 투명성 달성이라는 목표의 이름으로 민주주의 가치를 향해 존재하고 활약하는 것도 이러한 시대적 흐름이 더욱 반영된 것으로도 볼 수 있다.¹⁹⁾

제2절 알권리 시각에서의 접근과 행정 투명성

1. 알권리와 공공기록물관리제도

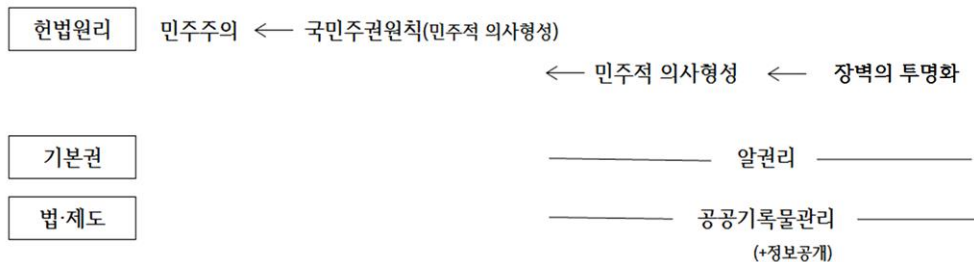
공공기록물관리제도가 향해 있는 헌법적 가치에 대한 고찰은 민주주의 원리 등의 헌법의 기본원리에 이어 국민의 주관적 공권인 헌법상 기본권의 차원에서 그 논의를 이어갈 수 있다. 헌법상 기본권 중 알권리는 공공의 정보를 다루는 법률이나 제도에 직접적이고 최강의 효력을 가지는 기본권으로 파악할 수 있고, 공공기록물관리제도의 측면에서 역시 이미

18) 백수원, 앞의 논문, p. 33.

19) 전자민주주의, 전자정부 등에 대한 사회적 요구나 필요성도 같은 맥락의 것들로 볼 수 있으며 한편 전자기록은 이와 같은 상황 속에서 그것들의 작동의 기반이 되어준다.

살펴본 국가와 국민 간 장벽의 투명화 효과 등을 생각한다면 기본권 차원에서는 무엇보다 먼저 알권리의 시각에서 접근이 가능할 수 있다.

이미 기록학의 여러 연구들에서 알권리라는 말은 쉽게 사용되고 있는데 한편 공공기록물관리와 알권리와의 관계를 고찰하기 위해 공공정보의 공개에 관한 법률 [법률 제5242호, 1996.12.31, 제정](이하 “정보공개법”)의 규정을 살펴볼 만하다. 정보공개법 제1조²⁰⁾에서는 “...국민의 알권리 보장...을 목적으로 한다.”라고 하여 정보공개제도에서는 명시적으로 알권리 신장에 기여하는 제도임을 나타내고 있다. 이에 반해 공공기록물법에서는 법 제1조를 비롯해 그러한 알권리에 대한 명시적 문구는 현재 없다. 그러나 공공기록물관리제도 역시 정보공개제도와 마찬가지로 알권리 보장에 기여하는 제도로 볼 수 있는데, 민주주의원리 부분에서 고찰한 ‘민주적 의사형성을 위한 장벽의 투명화’의 법적 효과를 만들어 낼 수 있는 것이 [그림 3]에서처럼 기본권의 단계에서는 알권리의 보장이며 또 여기에는 이 헌법상 기본권을 뒷받침하는 법률상 제도로써 공공기록물관리제도와 정보공개제도가 있는 것으로 이해할 수 있기 때문이다.



[그림 3] 헌법적 관점에서 공공기록물관리제도의 위치

20) 정보공개법 제1조(목적) 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

일반적으로 알권리란 ‘모든 정보원(情報源)으로부터 일반적인 정보를 받아들이고 수집하며, 이를 취사선택할 수 있는 권리’로 정의되며, 이는 개인의 자기실현을 위한 개인적 권리로서 인간의 존엄과 가치의 전제가 되는 동시에 국민주권을 실현하는 전제가 된다.²¹⁾ 알권리는 헌법에 조문으로써 규정되어 있지는 않으나 헌법해석상 당연히 인정되는 기본권이며²²⁾ 헌법재판소는 국민의 일반적인 정보공개청구권을 인정하는 법률이 없는 상태에서 정당한 이익을 가진 국민의 공문서 열람이나 복사 신청에 국가기관이 불응한 것은 국민의 알권리를 침해한 것이라고 결정함으로써, 알권리를 헌법상 보장되는 기본권으로 인정하였다.²³⁾

한편, 국가의 행정 투명성이라는 것은 지식정보사회에서 알권리와 같은 개인의 기본권 보호를 위하여 요구된다. 즉 지식정보사회에서 개인이 국가의 객체나 수단으로 전락되지 않기 위해서는 개인의 사생활이 적극적으로 보호되어야만 할뿐만 아니라 더 나아가서 개인의 자율과 자유를 보장하는 여러 기본권들을 통하여 국가의 투명성 또한 담보할 수 있어야만 하는데²⁴⁾ 정보의 자유를 요체로 하는 헌법상 기본권인 알권리는 국가의 투명성과 관련하여 가장 먼저 그 보호의 대상으로 고려될 수 있는 기본권이다. 또한 정보라는 것의 가치가 날이 갈수록 커지면서 정보와 관련한 권리의 중요성 역시도 높아져가고 있는 지금에 알권리의 중요성도 많이 커져있는 현재이고 그만큼 투명성의 요구도 거세지고 있는 것이다.

행정 투명성, 알권리, 그리고 이것들의 달성 내지 보장을 위한 공공기록물관리제도의 관계는 다음과 같이 설명할 수 있다. 알권리는 국가와 국민 간 정보비대칭을 바로 잡고 시민의 적극적 정치참여를 현실화시켜

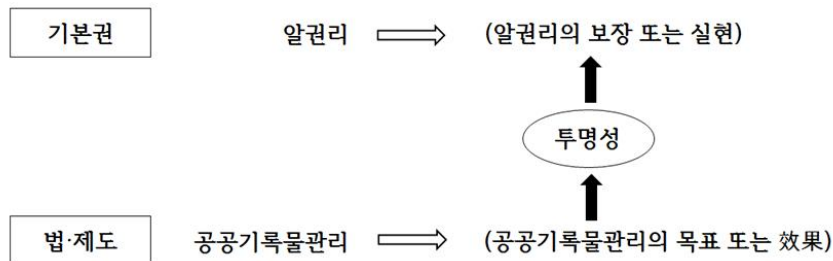
21) 권형준, 「정보공개제도에 관한 고찰」, 『법학논총 제23권 제2호』, 한양대학교 법학연구소, 2006, p. 3.

22) 알권리의 헌법적 근거에 대해 간단히만 언급하자면 헌법 제21조의 표현의 자유, 제10조 인간의 존엄과 가치, 제37조 제1항의 열거되지 않은 기본권들에 대한 존중 규정, 그리고 헌법원리인 국민주권 원칙 등을 들 수 있다.

23) 헌법재판소 1989.9.4. 선고, 88헌마22 결정.

24) 김일환·백수원, 앞의 논문, p. 375.

국민의 민주적 의사형성을 가능하게 해주는 기본권이다. 알권리와 같은 헌법상 기본권의 보장이나 실현을 위해서는 법과 제도에서의 구체적인 뒷받침이 필요한데 이미 살핀 바대로 대표적인 것으로 공공기록물관리제도나 정보공개제도를 들 수 있다. 기록이나 문서 등의 정보에 대한 접근, 진본문서들과 신뢰성을 갖춘 정보의 생산, 그리고 안전한 공공기록물관리시스템의 운영 등은 (헌)법에서의 권리를 실질적인 권리로 만들기 위한 조건으로 볼 수 있고²⁵⁾ 공공기록물법 제1조에서 목표로 삼은 행정투명성이라는 이익이 기능하는 과정 속에서 알권리와 공공기록물관리제도와와의 접점(接點)을 찾을 수 있다.



[그림 4] 알권리와 공공기록물관리제도 및 행정 투명성

즉 공공기록물관리제도는 알권리 보장이라는 헌법적 가치 실현에 실질적 그리고 구체적으로 기여하는 법률상의 제도로서 공공기록물의 생산, 보존, 또는 활용 등의 행정작용을 하는 것이고 행정 투명성 창출이라는 효과가 알권리 보장이라는 헌법적 가치 달성을 대변해주고 그것에까지 이어주는 것이다. 물론 알권리 보장은 공공기록물관리제도뿐 아니라 여러 법률상 제도나 장치들에 의해 이루어진다. 잠시 언급하였던 정보공개제도도 그 중 하나인 것이고 국가와 국민 간 장벽의 투명화를 가져올 수

25) 김정하, 「기록물관리와 시민의 권리」, 『독서문화연구 제9집』, 대진대학교 독서문화연구소, 2010, p. 191.

있는 것들은 모두 알권리와 결부지어 생각할 여지가 있을 것이다.

마지막으로 한 가지 보론 격으로 더하여 살필 것이 국민 모두 즉 누구에게나 그러한 투명성의 이익을 얻을 공평한 가능성 다시 말해 열린 기회의 동등한 제공이다.²⁶⁾ 국제아카이브위원회(International Council on Archives)는 윤리강령 제6조를 통해 “아키비스트는 아카이브자료에 대한 가장 폭넓은 가능한 접근을 촉진해야 하며, 모든 사용자들에게 편파적이지 않은 서비스를 제공해야 한다”고 주장하고 있다.²⁷⁾ 그리하여 공공기록물관리를 제도적으로 시행하는 국가들은 법령 등을 통해 자국의 기록물에 대한 공개와 열람을 아우르는 원칙을 만들고 이에 따라 시행을 하고 있는데, 또한 이러한 공공기록물에 대한 공개나 열람은 사회적 지위나 신분에 관계없이 모든 국민들에게 적용되는 권리이며 무료로 제공되어야 한다고 본다.²⁸⁾ 즉 공공기록물관리제도는 국민 개개인의 입장에서 정보에 대한 자유로운 접근을 가능케 함은 물론 모든 사람에게 동등한 접근 기회의 제공이 요구되며 이러한 것들이 공공기록물행정에의 기반이 됨이 되어야 한다는 것이다.

우리나라의 정보공개법 제5조 제1항은 “모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다”라고 규정하여 모든 자연인인 국민과 법인 기타 단체에게 이해관계의 유무에 관계없이 정보의 사용목적 불문하고 공공기관에 대한 정보공개청구권을 인정하고 있다.²⁹⁾ 정보사회에서는 정보가

26) 알권리의 직접적 논의대상에서는 벗어나지만 투명성에 대한 구체적 분석을 다음에서 이어가기 위해 이를 수평적 관점으로 확장하여 보는 보충적 논의이다.

27) International Council on Archives, Code of Ethics(1996), code 6 이하(ICA 홈페이지<www.ica.org> Code of Ethics[최종접속일 2014.12.12] 참조)

28) 김유승, 「‘공공기록물 관리에 관한 법률’의 제정 의의와 개선방안」, 『한국기록관리학회지 제8집 제1호』, 한국기록관리학회, 2008, p. 9.

29) 대법원도 정보공개법 제5조 제1항에서 말하는 국민에는 자연인은 물론 법인, 권리능력 없는 사단·재단도 포함되고 법인, 권리능력 없는 사단·재단 등의 경우에는 그 설립목적 불문하는 것으로 판시하였다(대법원2003. 12. 12. 선고, 2003두8050 판결).

곧 개인의 자아실현, 사회적 관계의 형성, 경제적 부의 증대와 부가가치의 창출, 교육과 직업의 선택, 정치적 참여, 문화적 생활, 국가로부터의 보호 등을 위한 핵심적인 요소가 된다는 점을 고려할 때³⁰⁾ 정보에 대해 접근할 수 있는 사람과 그렇지 못한 사람으로 분리되는 것은 공공기록물법 제1조에서의 행정 투명성 목표에도 배치되는 것으로 간주할 수 있다. 동등한 정보기회의 제공이라는 과제는 엄밀히는 알권리 즉 정보의 자유의 개념에 직접적으로 포섭시키는 어렵지만 파생적 주변문제로서 생각할 수 있는 문제이며 공공기록물관리제도가 행정 투명성 창출을 매개로 알권리와 맞닿아 있는 모습을 살필 때 보충적으로 고려해볼 수 있는 상황인 것이다.³¹⁾

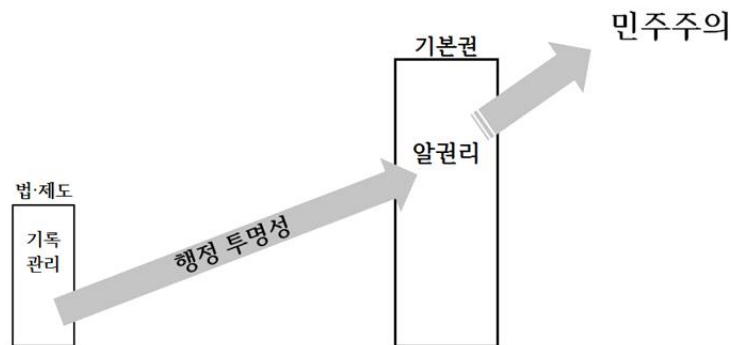
2. 공공기록물법 제1조에서의 행정 투명성 목표

알권리는 개인의 자기실현을 위한 권리로서 정보의 자유가 그 요체이며 모든 정보원으로부터 일반적인 정보를 받아들이고 수집하며 이를 취사선택할 수 있는 권리라고 정의된다고 살펴보았다. 또한 공공기록물관리제도가 행정 투명성 지향의 견지에서 알권리 보장이라는 헌법적 가치에까지 닿아 있음을 민주주의원리로부터 출발한 고찰로써 확인하였는데, 그러면 법 제1조에서 말하는 행정 투명성이라는 것은 세부적으로 어떤 모습을 하고 있으며 그 구체적인 요소로서 어떤 것들을 생각할 수 있는지가 문제된다.

30) 행정 투명성은 누구나 기록이나 정보에 평등하게 접근할 수 있을 때 비로소 그 실현이 가능하다. 국민 중 일부에게만 그것에 대한 접근이 현실화될 수 있을 뿐이라면 그러한 상태에서 도출된 결론을 두고 결코 행정 투명성의 관점에서 정당한 것으로 평가할 수 없기 때문이다. 백수원, 앞의 논문, p. 92.

31) 본 연구에서는 평등의 가치와 관련하여서는 위에서 실시한 토론 정도의 수준에서만 다룬다.

행정 투명성에 대한 분석은 공공기록물관리제도에 있어서 다음과 같은 점에서 의미가 있다. 민주주의원리나 알권리 보장과 같은 헌법적 가치에 대한 기여는 법률상 제도로서의 공공기록물관리제도가 법에서 정한 그 효과를 제대로 내었을 때 궁극적으로 가능해지는 것이다. 즉 멀리 있는 어떠한 헌법상 가치에 관여나 기여를 한다는 것에 대해 이것은 법률상 제도가 그 안에서 담당하고 목표하고 있는 것을 충족(행정 투명성)시켰을 때 자연히 헌법상 가치에까지 이어지는 구조로 이해해야 할 필요가 있는 것이며, 그렇기 때문에 공공기록물관리제도와 헌법상 가치들과의 견련관계(牽聯關係)가 정확히 드러나게 하기 위해서는 행정 투명성이라는 것을 그 방법론적 매개로 하여 본다면 효과적이겠고 따라서 행정 투명성 그 자체에 대한 분석론도 어느 정도는 필요한 것이다.



[그림 5] 행정 투명성과 알권리 및 민주주의

서론에서 언급했던 행정학에서의 투명성 접근법 중 첫 번째였던 국민의 알권리 보장과 정보공개를 중요시하는 참여 측면에서의 접근법을 다시 간단히 살펴보면, 투명성이라는 것은 정책과정 전반을 공개하여 국민의 알권리를 충족시키고 국민의 참여를 증가시켜 민주주의의 향상을 가져오게 하기 위함이라는 것이 그 핵심이었다.³²⁾ 행정학의 이 접근방법 역시도 투명성이라는 것이 달성되고 충족되었을 경우 알권리 보장이나 민주

주의 향상 등의 가치로 이어지는 구조를 바탕으로 투명성을 이해하고 그것에 접근하는 방식으로 보인다. 이는 법적 관점이 개입된 행정학에서의 투명성 해석론이라고 볼 수 있는데³³⁾ 한편 공공기록물관리제도가 행정영역에서 그렇게 활약하는 모습은 위 [그림 5]와 같이 파악할 수 있다. 그러면 공공기록물관리제도가 지향하는 행정 투명성에 대한 분석은 어떻게 수행할 수 있을지에 대해 다음과 같은 분류방법으로 살필 수 있다.

공공기록물의 생산, 보존, 그리고 활용 등의 작용으로 관여하고 기여하게 되는 행정 투명성이라는 것은 크게 3가지 요소로 분류해서 생각할 수 있는데, 내용투명성, 절차투명성, 그리고 책임투명성 이 3가지가 그것이다.³⁴⁾

먼저 내용투명성(transparency of content)에 대해 보면, 이것은 공공기록물관리가 창출해내는 행정 투명성 중 가장 비중 있게 다루어야 할 요소라는 점을 일단 말할 수 있다. 공공기록물법 제1조에서 말하는 행정투명성의 목표란, 행정 전체 영역을 대상으로 한 투명성이 아닌 행정영역에서 그 중 공공기록물 또는 그 관리작용으로써 관여 또는 기여되는 행정 투명성만을 지칭하는 것으로 해석하여야 한다. 공공기록물관리제도는 공공기록물에 담긴 ‘내용’³⁵⁾으로써 1차적으로 기능한다는 점에 주안하여 판단한다면 내용투명성 창출의 효과는 그만큼 제도의 핵심적인 기능이자 또한 지향하는 바로 볼 수 있고 법 제1조가 언급하는 행정 투명성

32) 정책이 투명하지 않으면 정책실패가 은폐되어 책임성이 역시도 확보되지 못한다. 송희준, 「전자정부사업의 행정 투명성 제고효과 분석」, 『행정논총 제40집 제4호』, 서울대학교 한국행정연구소, 2002, p. 75.

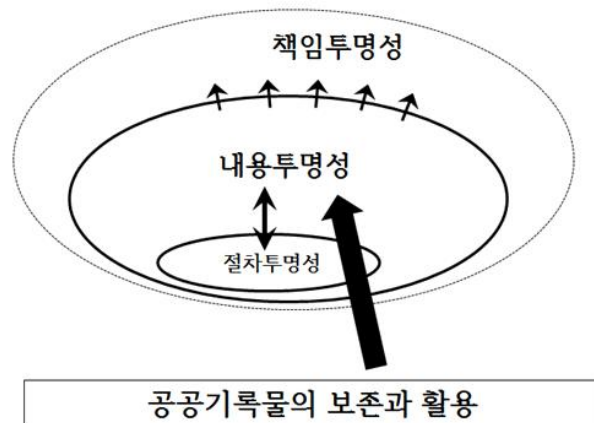
33) 행정학에서의 이 투명성 해석론은 (헌)법적 이익이 부(副)가 되고 투명성이 주(主)가 되는 전체적 구조에서의 방향만 다를 뿐 본 연구에서의 행정 투명성과 헌법적 이익과의 상호작용의 내용은 다르지 않다고 볼 수 있다.

34) 투명성의 세부분류에 관하여는, 백수원, 앞의 논문, pp. 51-70 참조.

35) 일반적으로 진본기록의 속성은 크게 3가지 내용(content), 구조(structure), 그리고 맥락(context)로 볼 수 있는데 어떠한 내용을 담고 있다는 기록으로서의 속성이 특히 공공기록물의 경우에 그 쓰임새에 있어서 가치를 가장 잘 보여주는 경우라 할 수 있다.

의 주된 부분을 차지한다고 볼 수 있다.

두 번째인 절차투명성(transparency in procedure)은 공공기록물관리가 투명성에 기여하는 방식이 내용투명성과는 조금 다르게 이루어진다고 본다. 내용투명성이 공공기록물에 담긴 그 내용에 의한 것이라면 즉 그 내용을 투명하게 국민과 공유(share)하게 하는 데 결국 의의가 있는 것이라면, 절차투명성은 절차의 이행 내지 진행에 있어 당사자와 담당자의 말과 행동 등을 포함한 절차 전반을 가시화(visualize)시켜주는 수단으로써 일단 투명성에 기여하는 의의를 찾을 수 있다.



[그림 6] 공공기록물관리의 행정 투명성 3요소

마지막으로는 책임투명성(transparency to responsibility)³⁶⁾인데 이것

36) 표현의 통일성을 기하기 위해 내용투명성, 절차투명성, 그리고 책임투명성이 라고 칭하였지만 영문병기 부분에서의 차이점으로도 본문에서 실시한 각 요소의 특이점을 발견할 수 있다. 내용투명성은 내용 자체의 투명(transparency of content)이라는 점이고, 절차투명성은 절차 진행에서 기록이 수단이 되어 만들어지는 투명(transparency in procedure)이고 그리고 책임투명성은 궁극적으로 책임으로의 투명(transparency to responsibility)을 뜻한다.

은 공공기록물을 통한 행정책임 소재의 명확화 및 문제발생시 책임자 문
책 지원의 기능이라고 일반적인 정의를 내릴 수 있다. 이는 앞서 본 내
용투명성과 절차투명성과는 이질의 성격을 가진 것으로 내용이나 절차의
투명이 확보된 것을 전제로 또는 그것들의 유기적 작용을 거쳐 기대될
수 있는 행정 투명성의 끝 단계로 볼 수 있다. 이 책임투명성과 같은 맥
락에서 볼 수 있는 것이 법 제1조가 투명성과 별개로 명시하고 있는 “책
임 있는 행정(책임행정 또는 행정의 책임성)”이라는 문언인데, 그것에 대
한 의미나 정의는 투명성 부분에서 지금 마지막 단계로서 설명한 책임투
명성과 같은 것으로 생각해도 무방하다고 본다. 이것을 조금 다른 각도
에서 부연하면 공공기록물관리제도가 창출해내는 행정 투명성이라는 것
을 협의로 파악하면 내용투명성과 절차투명성만을 나아가 광의로 파악하
면 여기에 책임투명성까지 포함되는 것으로 본다는 것이고³⁷⁾ 이러한 이
론적 분류상의 차이 외에는 공공기록물관리제도가 책임행정 달성에의 기
여까지 다다르기 위한 내용투명성 및 절차투명성 충족의 전제라는 것은
동일하다는 것이다. 이에 대하여는 [그림 7]과 같은 행정 투명성 3요소의
흐름 속에서 다시 한 번 확인할 수 있다.



[그림 7] 행정 투명성 요소 흐름 속 책임성

37) 내용투명성과 절차투명성 이 2가지만으로도 협의의 행정 투명성이라는 이
름으로 공공기록물관리가 말하는 법 제1조에서의 투명성을 설명할 수 있다.
즉 법 1조가 말하는 (협의의) 행정 투명성은 내용투명성과 절차투명성을 그
요소로 하는 것이며, 광의의 행정 투명성이라고 보았을 때는 이 2가지에 책임
투명성까지 더하여 3가지로 생각하는 형태이다.

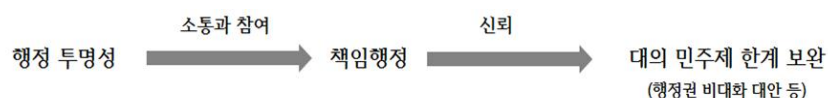
책임행정 혹은 책임투명성과 관련하여 기록학이나 행정학에서 흔히 말하는 설명책임성 혹은 설명책임지원성(accountability)이라는 것도 함께 언급해서 볼 수 있다. 기록물은 일반적으로 권리의 수단이며 동시에 권력의 장소라고 생각되어 왔는데³⁸⁾ 이는 즉 공권력의 책임 있는 행사 및 공권력의 정상적인 작동을 위해 기록물의 역할이 중요하게 여겨질 수 있다는 말과도 상통한다. 일반적으로 국가의 설명책임성은 공권력의 ‘집행(enforcement)’과 그에 대한 ‘해명(answerability)’을 포함하는 의미로 사용되는데, 집행 즉 공권력의 행사에 대해 행위를 투명하게 하고 또한 정당성을 설명하고 입증해야 하는 것으로 요약될 수 있다.³⁹⁾ 이것은 제재와 처벌이 가능하도록 강제하는 것까지 연결되는 것으로서 궁극적으로는 국민의 공권력에 대한 신뢰 확보 및 진작에 기여하는 것이며, 여기에 기록물과 그 관리는 행정 투명성을 충족시킴을 기반으로 이러한 책임과 관련한 국가의 부문에 기능하여 사회를 지탱하는 것이다.⁴⁰⁾

올바른 공공기록물관리는 행정 즉 정부의 활동이나 행위에 대한 정확한 기록을 국민들과 공유하는 것이다. 국민은 이를 바탕으로 국민의 대표나 대표의 위임을 받은 관료에게 책임을 물을 수 있는 것이며, 따라서

38) 양자는 상호반목적인 것처럼 보이지만, 기록물이 조직과 개인의 실질적인 활동을 기록으로 남겨야 할 필요성에 직결된 것이기에 한곳에서 집중적으로 관리된다는 사실을 고려한다면 결코 대립의 관계는 아니다. 김정하, 앞의 논문(註25), p. 183.

39) 임혁백, 『시민사회·정치사회·민주적 책임성 : 민주화 이후 한국 시민사회의 정치개혁 운동』, 고려대학교 아세아문제연구소, 2006, p. 50.

40) 책임행정이나 책임투명성은 본 연구의 직접적인 대상은 되지 않으나, 멀리 는 행정권 비대화의 대안으로서 대의 민주제 한계 보완에까지 기여할 수 있는 것으로 볼 수 있고 민주적 책임행정에 공공기록물관리가 행정 투명성 달성을 넘어 공헌할 수 있는 구조까지 확장하여 생각할 수 있다.



국가 아카이브는 설명책임기관으로서 국민들의 권리보호를 위해 행정 투명성이나 책임성을 가능케 할 수 있는 장치를 마련해야 하는 것이다.⁴¹⁾

이상으로 공공기록물법 제1조상의 목표를 내용투명성, 절차투명성, 나아가 책임(투명)행정 등으로 나누어 보았는데 특히 내용투명성과 절차투명성에 있어서 그것들이 구체적으로 공공기록물의 관리작용에 의해 어떻게 발현되고 창출되는지 그 모습이나 구조를 이어 살필 필요가 있다. 즉 제2장에서는 행정 투명성을 매개로 공공기록물관리제도가 알권리 보장 등의 헌법적 가치에 어떻게 닿아있는지 알아보는 고찰이었다면 다음의 제3장은 그 행정 투명성을 공공기록물관리가 구체적으로 실현해내는 모습에 대한 고찰이다.

41) 박건홍, 앞의 논문, p. 10.

제3장 기록을 통한 행정 투명성 실현의 모습

제1절 공공기록물의 생산

정부나 행정기관은 기록이나 정보를 잘 보존해야 하며 또한 적법한 절차에 따라 공개해야 할 의무도 가지게 된다. 투명성이 달성되거나 그래서 알권리가 보장되는 경우를 가장 일반적이고 단순한 구조로 생각해본다면, 안전하게 보존되어 있는 기록이 정부나 행정기관의 자체적인 공개나 국민의 청구에 의한 공개에 의해 국민에게 공유되는 모습을 대표적으로 그려낼 수 있다. 그런데 여기에서는, 국민이 언제든지 알권리에 근거하여 공개청구를 할 수 있다는 그 가능성만으로도 업무처리가 투명하게 이루어지도록 강제할 수 있다는 점 역시 그 내재적 효과로서 주목해야 한다. 또한 이것은 오히려 공공기록물관리의 행정 투명성 창출의 모습 중 전제 격으로 가장 먼저 고려되어야 할 부분이라고도 말할 수 있다.

공공기록물관리제도에서 보존이나 활용이 아닌 ‘생산’에서 최우선의 행정 투명성에의 기여모습을 찾을 수 있는 것은 이러한 이유들 때문이다. 언제든지 공개청구를 할 수 있다는 그 가능성이라는 것은 공공기록의 생산이 태만해질 경우 절대 불가해지며, 따라서 공공기록물관리제도가 알권리나 민주주주의 등의 헌법적 가치에 가장 최저변에서 기능하는 모습은 공공기록물의 생산이라고 할 수 있으며 이에 대해 공공기록물법 제16조와 제17조에서 기록의 생산과 관련한 사항들에 대해 규정한 것을 일단 살필 필요가 있다.

공공기록물의 생산은 우선, 공공기록물관리제도와 유사한 성질을 가진 제도로 분류되는 공공정보의 공개 제도(이하 “정보공개제도”)와의 차이점에 대한 확인으로부터 그 논의를 시작할 수 있다. 기본적으로 정보공개법은 정보공개에 대한 청구나 그에 대한 처리 등을 다루는 절차법적 성격이 강한 법으로서 고로 정보공개제도는 정보의 접수와 같은 생산 유사적인 사항을 포함하고 있기도 하지만 국민에게 정보의 공유를 원활하

게 해주는 절차적 성격의 것이라고 할 수 있다. 그러한 공개와 관련한 절차를 통해 국민은 공개된 기록이나 정보들을 통하여 국정에 참여할 수 있는 기본적인 자료를 확보하게 되며 그러한 자료들에 의해 공정하고 책임관계를 명확히 하는 국정운영이 이루어질 수 있도록 감시와 통제를 할 수 있다.¹⁾ 그러나 그러한 정보공개, 국정 감시와 통제, 나아가 공정한 책임관계 등에 있어 그것의 대전제이자 기초는 기록의 생산이고 이것이 없는 위와 같은 중차대한 기능들도 정상적으로 작동할 수 없다는 것이다. 같은 의미에서 공공기록물관리를 통해 달성되는 내용투명성이나 절차투명성 등의 행정 투명성이라는 것 역시도 그 출발은 공공기록물의 생산이 된다.

공공기록물법 제16조(기록물 생산의 원칙)

① 공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안 단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 기록물관리를 위하여 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

공공기록물법 제16조는 특히 제1항을 중심으로 기록의 생산에 대한 기본적인 원칙을 언급하고 있다. 원론적인 내용의 기술이라고 간과되기 쉬울 수 있지만, 효율적이고 책임 있는 업무수행을 하기 위해서 ‘업무의 입안 단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록으로 관리되도록’ 하여야 한다는 것은 원칙으로서 큰 주안점을 가진다. 법 제1조에서 말하는 행정 투명성 목표는 제16조에서 명시하는 원칙처럼 행정행

1) 백수원, 「헌법상 투명성 원칙에 관한 연구」, 성균관대 박사학위논문, 2011, p. 117.

위의 시작부터 끝까지가 기록물로 남겨져야 그만큼 그 달성의 가능성이 높아지는 것이며, 여기엔 제16조 제1항 후문에서처럼 ‘업무과정에 기반’한 기록물관리가 이루어지는 것이 그 원칙을 가능케 하는 세부원칙이라 설명할 수 있다.

제16조에서 규정한 대로 업무과정에 기반하여 업무수행의 모든 과정과 결과가 기록물로 생산되고 관리된다면, 해당업무 즉 그 행정행위를 하기 위한 그 시작은 어떠했으며 중간의 검토과정에서 제기되었던 쟁점들과 업무를 진행하면서 축적된 행정경험은 어떠한 것들이었는지를 확인할 수 있게 된다.²⁾ 이는 전체적인 행정작용이 어떠한 형태로 이루어졌는지 거시적 시각에서는 물론 미시적인 부분들까지 알 수 있게 되는 것이며, 내용투명성과 절차투명성 모두 일부 시점이나 특정 사안에서의 기록만으로는 그 완전한 달성이 어려운 점을 생각한다면 제16조에서 말하는 시작(입안단계)부터 끝(종결단계)까지의 기록생산 원칙은 중요한 의미가 있다. 한편 기록의 생산된다는 것은 다른 말로 치환하면 기록화(化)라고도 표현될 수 있는데 공공기록물법 시행령 제16조에서는 법 제16조와 관련하여 조금 더 세부적인 사항을 관련하여 언급하고 있다.

공공기록물법 시행령 제16조(기록화 및 기록관리 대상)
공공기관은 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재과정에서 발생한 수정내용 및 이력 정보, 업무수행과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남겨 관리하여야 한다.

공공기록물법 시행령 제16조에서는 법 제16조 제1항에서 제시한 기록물 생산의 원칙에 대한 조금 더 상세한 사항을 규정하고 있다. 법에서의 생산원칙 조항이 유효하게 기능하기 위해서는 구체적으로는 어떤 객체에 대한 원칙인지를 명확하게 하는 것 즉 기록화와 기록관리의 ‘대상’을 명

2) 박지태, 『기록관리법령 따라읽기』, 선인, 2008, pp. 183-184.

확하게 하는 것이 필요하다.³⁾ 시행령에서는 기록화의 대상으로서 즉 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 관리된다는 것의 대상으로서 ‘공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재과정에서 발생한 수정내용 및 이력 정보, 업무수행과정의 보고사항, 검토사항 등’을 언급하여 이들에 대해 기록물로 남겨 관리가 이루어지도록 해야 한다고 규정하고 있다. ‘입안단계부터 종결단계까지’ 그리고 ‘모든 과정 및 결과’라는 법 제16조에 대한 예시 내지 상세기술로서 기록화를 위해 공식 또는 비공식의 모든 기록물이 관리되어야 한다는 의미까지로 이해할 수 있다.⁴⁾ 정리하자면 시행령 제16조는 생산원칙에 대한 대상 기록물을 예시적으로 규정해줌과 동시에 생산원칙을 재확인시켜주는 조항이라 볼 수 있다. 이러한 공공기록물법 제16조와 시행령 제16조에서의 기록물 생산 원칙에 더해 법 제17조에서는 기록물의 생산의무를 규정하고 있는데, 같은 맥락에서 함께 참조할 만하다.

공공기록물법 제17조(기록물의 생산의무)
① 공공기관은 주요 정책 또는 사업 등을 추진하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 그 조사·연구서 또는 검토서 등을 생산하여야 한다.

법 제16조 생산의 원칙에 이어 제17조에서 생산의무까지 정한 것은 다 음과 같은 이유가 있다. 일반적인 행정의 업무과정에서 생산되는 문서에 대해서는 비교적 기록관리가 잘 지켜지고 있다. 더구나 일부 대면보고 등을 제외한다면 전자문서시스템에서 생산이나 등록되는 문서는 기본적으로 등록과 분류 및 편철이 동시에 이루어지기 때문에 미등록이나 등록 누락의 우려는 극히 적은 것으로 볼 수 있다. 법 제17조 제1항은 제목에서의 의무라는 표현대로 ‘강제’의 의미가 담긴 조항으로서, 일반문서의

3) 박지태, 앞의 책, pp. 185-186.

4) 박지태, 앞의 책, pp. 185-186.

형태가 아닌 기록물에 대해서는 등록을 강제하지 않는다면 누락될 가능성이 높기 때문에 이러한 이유로 특정의 생산 객체를 정하여 별도의 생산의무를 부여하고 있는 것이다.⁵⁾ 국가의 주요 정책이나 사업 등은 성패를 막론하고 사회적 파급효과가 크고 성질상 비용소요의 규모가 적지 않으며 또한 그 절차진행에 있어 투명한 공개보다는 은폐의 가능성이 높은 점 등을 감안하여 “미리 그 조사·연구서 또는 검토서 등을 생산하여야” 한다고 규정하는 것이다.

이러한 점들을 종합하여 법 제16조의 생산원칙이 일반규정이라고 한다면 제17조 제1항은 일반규정을 보완하는 즉 제16조에 대한 특별규정이라고 할 수 있으며, 기록생산에 있어 기피대상이 되기 쉬운 객체에 특히 생산원칙을 강조하여 의무를 부여한 규정이라고 이해할 수 있다.⁶⁾

포괄적 의미에서 ‘정보’라는 것을 생각했을 때 그 처음과 끝은 기록이다. 영국의 기록연구자 Miller는 “공공기록은 정부기관이나 공공부문의 기관에 의해 생산되고 법령에 따라 관리되어야 한다. 또 이 법령은 공공기록이 생산에서 처리까지 전 생애 주기에 걸쳐 어떻게 관리되어야 하는지를 규정해야 하고, 이렇게 공공기록을 관리하는 일은 정부의 주요 책무이다. 공공기록이 정부의 서비스 행정을 위해 필요한 기록일 때는 특히 그러하다.”라고 말하였다.⁷⁾ 공공기록물이 보존활동이나 활용서비스를 거쳐 행정의 내용 또는 절차에의 투명성을 충족시키기 위해서는 일단 기록의 생산부터가 제대로 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 공공기록물법 제16조 및 제17조에서 규정하는 생산원칙과 생산의무는 공공기록물

5) 박지태, 앞의 책, pp. 188-189.

6) 한편 제17조 제2항의 또 다른 생산의무에 관한 특별한 규정은 제3장 제3절의 절차투명성 부분에서 다룬다. 본 연구의 내용투명성과 절차투명성으로 나누어 보는 편제상 제17조 제2항은 절차투명성에 직접적으로 맞는 조항이며 또한 제17조 제1항에서의 정책과 사업처럼 일반적·포괄적이지 않은 회의록이라는 객체의 특수성 때문에 해당 절에서 따로 상술하도록 한다.

7) Miller Laura, Management of public sector records: principles and context. London: International Records Management Trust, 2000 (이상민 역, 『공공부문의 기록관리: 원칙과 맥락』, 한국국가기록연구원, 2008, p. 83)

관리제도를 특히 그 행정 투명성 목표에 주안하여 보았을 때 그 존재의 가치 나아가 독자적 의의를 알게 해주는 핵심의 조항들이고, 공공기록물관리제도가 알권리 보장에 기여한다는 큰 과제 속에서도 가장 아랫부분에서부터 그 효과를 착실히 쌓아주고 있는 기반적 역할을 해주는 조항이다.

제2절 내용투명성 및 정보공개제도와의 비교

앞서 제2장에서는 공공기록물관리작용의 목표로서 행정 투명성이라는 것에 대하여 3가지 요소로 분류하는 방식을 통하여 고찰하였다. 그 3가지는 내용투명성, 절차투명성, 그리고 책임투명성이었는데 공공기록물관리제도라는 것이 기록에 담긴 그 내용으로써 기능하는 것이 제도의 전형적인 활약의 모습이라 본다면 내용투명성은 법 제1조에서의 행정 투명성의 주된 부분을 차지하는 요소라 할 수 있는데, 한편 이 내용투명성이라는 것은 결과만의 공개나 절차만의 준수가 아닌 실질적인 측면의 투명성으로서 기록이나 정보의 완전하고 충분한 공개로 인해 달성된다는 특징이 있다.⁸⁾

어떠한 행정행위와 관련하여 공공기록물이 생산된다는 것에 대해 해당 기록 안에 그 행정의 내용이 담기는 것으로 일단 이해함에 있어서 이와 함께 기록으로써 관여할 수 있는 행정의 범위라는 것도 함께 생각해볼 수 있다. 모든 행정행위는 종이문서나 전자기록 등의 도움을 받아 진행되는데 이러한 점을 고려한다면 공공기록물관리로써 관여하고 기여할 수 있는 내용투명성의 범위 역시 모든 행정의 영역이라고 보아도 무방하다.

8) 백수원, 앞의 논문, p. 62.

반면 절차투명성의 경우는 그 정의를 ‘행정 절차의 투명한 이행 및 이를 위한 제도적 장치의 존재’라고 보았을 때 이 중 절차의 투명한 이행을 위한 도구로서 기록이 역할을 해주는 부분 외에 기록으로써 관여되지 않는 부분도 많이 있을 수 있다고 보여지기 때문에 내용투명성과는 달리 그 관여의 영역을 행정 영역의 전부라고 생각하기는 어렵다.⁹⁾

그러면 공공기록물의 생산, 보존, 그리고 활용까지의 일련의 관리작용으로 내용투명성에 관여하고 기여하는 모습 내지 구조는 어떠한지에 대해 그 구체적인 고찰이 필요하다. 이 내용투명성과 관련하여서는 공공기록물관리제도와 동종유사제도로 분류되는 정보공개제도와 비교를 통해 공공기록물관리의 특성을 부각시키며 논의를 이어가는 것이 효과적이라고 할 수 있는데, 이는 양자 모두 정보의 내용 또는 기록에 담긴 내용으로 기능하는 일단의 공통분모 때문이다.

먼저 정보공개제도라는 것은 공공정보의 제공을 통해 국민의 기본권인 알권리를 충족시킨다는 점에서 투명성 확보에 기여하고 국가권력행사의 민주적 정당성을 확보에 도움을 주는 제도이다.¹⁰⁾ 한편 공공기록물관리제도는 절차적 성격이 강한 정보공개제도와는 투명성 확보에 기여하는 모습이 다르다. 앞서 공공기록물의 생산원칙과 생산의무를 이미 살펴보았는데 공공기록물관리제도는 직접적으로 기록을 공개 또는 활용하여 투명성 확보에 일조할 수도 있지만 또한 기록의 생산과 보존을 통해 정보공개제도를 실효적으로 작동할 수 있게 한다. 즉 공공기록물관리는 정보공개와 같이 (내용)투명성을 직접적 방식으로 창출할 수 있을 뿐 아니라 다른 한편으로 잠재적 방식으로 기여하는 하는 양면적 구조의 것으로 표현할 수 있다.

양 제도의 운영에 있어 주요한 차이점들은 다음과 같이 살필 수 있다. 첫째, 정부와 국민 간 소통의 수단이 되고 국정참여의 매개체가 되는 기

9) 제2장에서 법 제1조의 행정 투명성 구조를 3분했을 때의 절차의 투명과의 위계도 여기에서 일단의 이유를 찾을 수 있다.

10) 류지태·김연태, 「정보화사회에 있어서의 행정법적 대응방안」, 『토지공법연구 제12집』, 한국토지공법학회, 2001, p. 315.

록이라는 것에 법적 의미 부여된 것은 1999년 공공기록물법 제정 이후인데 그보다 이른 1996년 정보공개법 제정 때 이미 국민의 알권리가 정보공개를 구체적 수단으로 하여 법제적으로 보장되기 시작한 점이다.¹¹⁾ 둘째, 기록은 생산과 작성으로, 정보는 접수와 취득으로 다르게 표현하고 있는 상이점을 발견할 수 있고, 세 번째 마지막으로 정보공개법이 청구에 의한 정보공개를 주로 다루어 절차법적 성격을 지니고 있는 반면 공공기록물법은 공공기록물 관리기관의 정보공개 대상과 범위, 시기와 절차 등, 정보공개에 대한 공공기관의 자발적 책무를 주 내용으로 하고 있다는 점에서 차이점이 있다.¹²⁾ 두 번째와 세 번째 차이점에서 공공기록물관리제도는 절차성뿐 아니라 주체성 내지 실체성도 겸비한 제도라는 것을 인지할 수 있는데, 이는 첫 번째로 언급한 상황 즉 정보공개제도가 1996년 시행되었으나 그 뒤로 3,4년 동안 공공기록물에 대한 법적 의미부여는 없었던 상황이 타개되는 그 과정 속에서 그 의미를 함께 살필 수 있다.

정보공개법은 1996년 제정 이후 별다른 성과나 진전이 없었으나 공공기록물법이 1999년 제정되면서부터 정보공개와 관련한 법과 제도 또한 전면적인 변화를 맞이했다고 평가된다.¹³⁾ 즉 여기서 중요한 것은, 공공기록물관리제도의 시행이 결정적 계기가 되어 정보공개제도가 정상화 그리고 활성화되기 시작하여 지금의 정착단계에 올 수 있었다는 것이다.¹⁴⁾ 이것은 공공기록물관리의 역할 중에서도 위에서 본 기록의 생산이나 보존의 잠재적 효과가 정보공개제도에의 뒷받침이라는 형태로 발현된 모습이라고 볼 수 있다. 안전행정부가 매년 발표하고 있는 정보공개 연차보

11) 하승수, 「정보공개와 기록관리」, 『공공기록관리의 새로운 전망』, 한국국가기록연구원 창립5주년 심포지엄, 2003, p. 45.

12) 김유승, 「‘공공기록물 관리에 관한 법률’의 제정 의의와 개선방안」, 『한국기록관리학회지 제8집 제1호』, 한국기록관리학회, 2008, p. 10.

13) 이보람·이영학, 「정보공개제도에서 공개 기록정보의 제도적 신뢰성에 관한 연구」, 『기록학연구 제35집』, 한국기록학회, 2013, p. 76.

14) 정하명, 「전자정보공개제도의 현황과 문제점」, 『공법학연구 제10집 제3호』, 한국공법학회, 2008, p. 24.

고서에 따르면, 정보공개청구 건수는 매년 가파르게 증가하고 있고 이에 상응한 관련 조직 및 제도의 보완, 기술적 혁신, 문화와 관행의 개선 등이 함께 진행되고 있다.¹⁵⁾ 특히 공공기록물관리법 시행 전후를 중심으로 그 이후 추이를 살펴보자면, 정보공개청구 건수는 지난 1998년 26,338건에 불과하던 것이 2004년에 10만 건 이상(104,024건)¹⁶⁾, 2007년에 20만 건 이상(235,230건)으로 증가되었고, 1년만에 2008년 291,339건으로 큰 폭으로 증가하였으며, 2009년부터는 30만 건 이상의 청구건수를 보여주고 있다.¹⁷⁾

(단위 : 건)

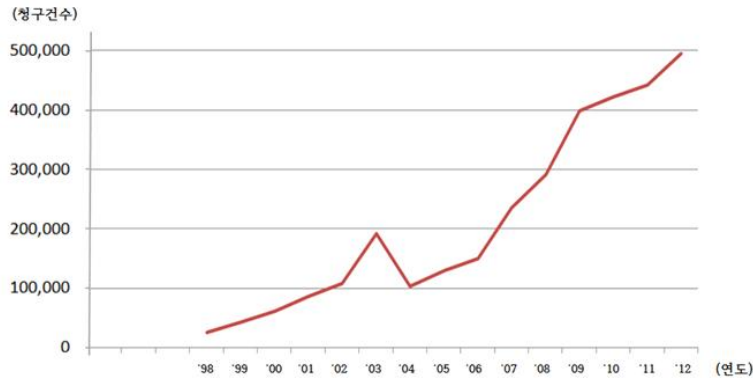
연도	분류	청구 (접수)	처리-인용+거부	인용 (공개)	거부 (비공개)	사용중 '부존재'	기타
1998		26,338	25,475 (96.7%)	24,128 (95%)	1,347	568	
1999		42,930	41,484 (96.6%)	38,585 (92%)	2,899	1,139	
2000		61,586	58,711 (95.3%)	54,309 (93%)	4,402	1,845	
2001		86,086	80,165 (93.1%)	72,842 (91%)	7,323	2,149	
2002		108,147	102,319 (94.6%)	96,538 (94%)	5,781	2,180	
2003		192,295	186,087 (96.8%)	178,271 (96%)	7,816	2,908	
2004		104,024	96,187 (92.5%)	86,501 (90%)	9,686	3,661	
2005		130,841	120,879 (92.4%)	109,467 (91%)	11,412	4,771	
2006		150,582	132,964 (88.3%)	120,393 (91%)	12,571	5,332	
2007		235,230	197,617 (84.0%)	179,437 (91%)	18,180	7,493	
2008		291,339	229,650 (78.8%)	209,238 (91%)	20,412	8,655	
2009		398,163	301,332 (75.7%)	275,286 (91%)	26,046	11,583	
2010		421,813	322,018 (76.3%)	289,010 (90%)	33,008	15,620	
2011		441,590	335,706 (76.0%)	304,570 (91%)	31,136	14,533	
2012		494,707	333,006 (67.3%)	316,446 (95%)	16,560	-	

[표 2] 정보공개 청구·인용 등의 흐름 추이

15) 홍일표, 「정보공개운동의 '이중적 전환'과 시민참여」, 『기록학연구 제22집』, 한국기록학회, 2009, p. 39.

16) 2004년부터 국가기록원에 대한 (기록물) 공개청구건수를 제외하고 정보공개 건수를 집계한 내용이다.

17) 안전행정부(www.mogaha.go.kr), 『정보공개연차보고서』, 1999-2011.



[표 3] 정보공개 청구건수의 급등 모습

청구건수의 급등에 더하여 통계를 통해 다음과 같은 부분들도 추가적으로 살필 수 있다. 청구건수가 이처럼 폭발적으로 늘었음에도 처리율이 2006년까지 88%를 유지하는 등 격감하지 않은 것 역시도 공공기록물법 제정의 영향이라고 함께 생각할 수 있는 부분이고, 2007년부터의 부분은 그 절대수가 20만건 이상이 되니 물리적 한계에 일단 봉착된 것으로 해석할 수 있다. 이는 처리(인용과 거부의 합)에 있어 인용률이 최소 90%에서 최대 96%로 어느 정도 일정한 비율이 유지된 것을 감안한다면 타당한 결론이라 생각할 수 있다. 마지막으로, 단순히 청구건수 급등과 같이 처리건수가 2만여 건에서 33만여 건으로 13배나 늘어난 것 역시도 법 제정의 결과로 이해할 수 있다.

정보의 공개든 기록의 활용은 정해진 행정절차에 충실하면 서비스의 질은 차치하더라도 일단 가능한 것이고 그 이전에 더 중요한 것이 공개대상이 되는 그 정보나 기록이 제대로 생산되고 보존되어 있어야 한다는 점이다. 이것이 잠시 언급했던 공공기록물관리의 잠재적 (내용)투명성의 창출이며 정보공개제도에 대한 기반적 역할로도 볼 수 있는 것이다. 공공기록물관리제도가 정보공개제도와 유사성은 인정되나 차별성을 가지는 부분은 바로 이 부분 때문이고, 공공기록물관리제도의 운영이나 관련한

정책들의 결정에 있어 기록의 보존기능과 활용기능이 균형 있게 고려되어야 하는 이유도 여기에 있다고 할 수 있다. 알권리의 관점에서 보더라도 이러한 잠재적 기능은 정보접근의 자유에 전제가 되어준다는 점에서 크게 의미 있는 부분이라 할 수 있다. 즉 알권리에의 이러한 잠재적·간접적 기여효과는 당장에는 공공기록물이 사용되지 않고 보관되어 있는 상태이기 때문에 표면상 드러나지 않은 것일 뿐 기반 또는 뒷받침이 되어주는 역할(supportive role)이라는 것은 상당한 가치를 가지고 있다는 것이다.

한편 이러한 잠재적 역할 말고도 직접적으로 기록의 공개 내지 활용을 통해 내용투명성을 이뤄내는 모습도 물론 생각할 수 있다. 실무상으로 운영 면에서 정보공개제도와 유사·중복되어 문제시되는 미시적인 논점들은 차치하고, 기록물의 공개기능 측면과 관련하여 2006년 공공기록물법 전부개정시 새로이 들어간 조항들 위주로 일단 살펴보면 다음과 같다. 일단 1999년 때의 법률보다 행정 투명성 달성의 큰 목표 하에서 기록정보에 대한 접근과 이용을 강화하고자 했던 의도와 취지를 발견할 수 있는데 ‘기록물 공개 및 열람’을 하나의 장(제8장)으로 확대·보완하여 기록관리 혁신활동의 핵심요소를 법률에 반영하였다는 점이 일단 눈에 띈다.¹⁸⁾ 세부적으로는 법 제35조 제2항에서 “기록물관리기관은 비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류된 연도부터 5년마다 공개 여부를 재분류하여야 한다.”라고 하여 비공개 재분류되어 이관된 기록물을 매 5년마다 공개여부를 재분류하도록 하였고, 또한 제35조 제3항에서는 “비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 한다.”라고 규정해 소위 기록관리의 30년 원칙을 명문화하였다.¹⁹⁾ 이것은

18) 제8장은 현재 제35조(기록물의 공개 여부 분류), 제36조(영구기록물관리기관 보존기록물의 비공개 상한기간 지정), 제37조(비공개 기록물의 열람), 제38조(기록물공개심의회), 제38조의2(영구기록물관리기관 보존기록물의 활용) 등의 조문들로 구성되어 있다.

19) 제35조(기록물의 공개 여부 분류) ① 공공기관은 소관 기록물관리기관으로 기록물을 이관하려는 경우에는 그 기록물의 공개 여부를 재분류하여 이관하여야 한다. 다만, 공공기관의 기록관 또는 특수기록관이 영구기록물관리기관

정보공개법의 요구에도 불구하고 계속 논란이 되고 있는 공공기관의 자의적인 비공개 결정의 폐해를 공공기록물관리제도를 통해 최소화할 수 있는 법적 장치로서 중요한 의미를 갖는다.²⁰⁾

기록의 활용 —————> 내용투명성 (직접적 기여)
(정보공개)

기록의 보존 —————> 내용투명성 (잠재적 기여)

[그림 8] 내용투명성에 잠재적 기여 역할의 이론보존

이상으로 살펴졌듯이, 공공기록물관리제도는 정보공개제도와 유사하지만 또한 구별되게 기록활용의 기능 뿐 아니라 기록보존의 역할도 수행하는 양면적인 제도이다. 정보의 공개와 그 행위의 양태나 성질이 유사하다고 여겨지는 기록의 활용이라는 것이 내용투명성에 직접적(immediate) 기여를 하는 행정작용이라 한다면, 기록의 보존이라는 역할 수행으로 내용투명성의 잠재적(potential) 기여 효과까지도 가져오는 양면성을 지닌 제도가 공공기록물관리제도라는 것이다. 정보공개의 포섭범위가 기록

으로 기록물을 이관하는 경우로서 제2항에 따라 기록물을 이관하기 전 최근 5년의 기간 중 해당 기록물의 공개 여부를 재분류한 경우에는 공개 여부 재분류 절차를 생략하고 기록물을 이관할 수 있다.

② 기록물관리기관은 비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류된 연도부터 5년마다 공개 여부를 재분류하여야 한다.

③ 비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 지나면 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 제19조제4항 및 제5항에 따라 이관시기가 30년 이상으로 연장되는 기록물의 경우에는 그러하지 아니하다.

(제4항 이하 각주 기재 생략)

20) 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지 제 9집 제2호』, 한국기록관리학회, 2009, p. 203.

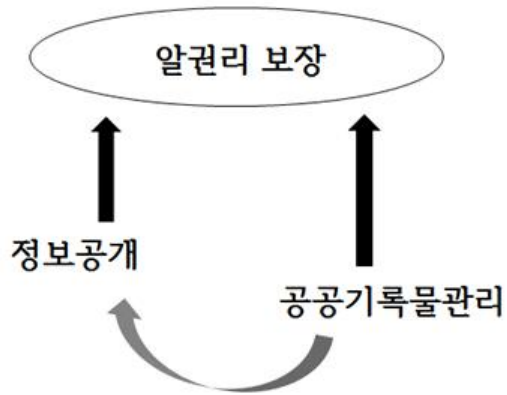
활용의 그것보다 넓기는 하지만, 정보공개가 직접적 효력 일변도의 제도라면 공공기록물관리는 기록의 보존이라는 역할 수행으로써 정보공개를 가능케 해주는 ‘절차에의 실체’ 역할까지도 하는 점이 주목할 만한 점이다.

마지막으로 특히 공공기록관리제도의 이러한 양면적 성질을 고려할 때 한 가지 첨언해야 할 것이 공공기록물관리의 전문성이다. 최근 경영의 영역에서는 경영 투명성의 확보에 전문성을 전제로 내세우는 견해가 늘어가고 있다. 즉 경영 투명화를 위해 전문가나 전문적 제도의 도입은 필수라는 뜻이다.²¹⁾ 공공기록물의 관리자는 수동적 ‘보관자(keeper)’가 아니라 ‘기록자(documenter)’이어야 한다.²²⁾ 공공행정과 공공기록의 관계 및 전반적 구조를 파악하고 공공기록물을 통해 기관과 조직 및 그것들의 개별업무를 평가할 수 있는 전문적 소양을 갖추고 있어야 하며 역으로 또한 업무과정에 대한 분석에 토대를 둔 공공기록물관리를 실현할 수 있어야 한다. 나아가 지식유통이 가능한 수준으로 서비스를 제공할 수 있어야 함과 동시에 이를 전자적 형태로 수행할 수 있어야 함은 물론이다.²³⁾ 그래야만 정보공개와 유기적으로 운영되는 현재의 공공기록물관리의 실무에서 이를 정확하게 수행해나갈 수 있으며 그럼으로써 특히 정보공개와 차별화되는 영역에 있어서 공공기록물관리의 의의를 확실히 나타낼 수 있는 것이다.

21) 사외이사의 전문성 확보가 경영에서는 이것의 대표적인 예이다.

22) 이승휘, 「공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 업적」, 『기록학연구 제18집』, 한국기록학회, 2008, p. 274.

23) 이승휘, 앞의 논문, p. 274.



[그림 9] 알권리 달성에의 두 법률상 제도와 그 관계

알권리를 행사하는 데 일단 중요한 것은 문서들에 접근할 수 있는 자유이다. 이러한 원리는 행정기관의 현용기록물 경우뿐 아니라 기록물관리기관에서 역사가들이 열람하는 역사기록물의 경우에도 그러하다.²⁴⁾ 또한 접근에 대한 전제로서 기록물 보존에 대한 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 공공기록물에 대한 관리작용 중 특히 생산·보존과 관련된 사회적 기능은 당장에는 눈에 잘 띄지 않지만 검토한 대로 내용투명성에 기여하는 효과는 상당하다고 볼 수 있고 알권리 보장에의 직·간접 수단으로서 지대한 영향력을 가진다고 할 수 있다. 공공기록물이나 그에 대한 관리활동은 특히 기록보존이라는 기반적 역할을 생각하여 사회간접자본(SOC)이라는 말에 대응시킨 ‘행정간접자본’이라는 조금은 거창하게

24) 역사기록물이 본 논의의 중심은 아니지만 대표적인 몇 가지의 사례만을 살펴보면 다음과 같다. 브라질, 체코, 헝가리, 슬로바키아, 그리고 러시아 등 과거 독재를 경험한 국가들이 정치경찰과 정보기관의 기록물을 공개한 과정이 그것인데, 먼저 지난 2005년 12월 브라질의 룰라(Lula) 대통령은 1964~1985년의 독재치하에서 활동했던 정치조직의 문서들에 대한 열람을 허용하는 조치를 단행하였다. 또한 러시아의 경우 1992년 공산주의 정권에 관련된 역사기록물의 이용과 공개를 실현하였다.

그 실체를 표현하는 것도 괜찮아 보인다. 오늘날 정보에의 접근이나 정보의 활용이라는 것의 가치는 갈수록 커져가고 있는데 이것을 가능케 하는 제도들이 민주사회를 떠받치는 중요 인프라 중 하나로 인식되고 있는 지금에, 절차와 실체로서의 양면적 역할 수행을 하는 공공기록물관리제도의 역할은 더더욱 중요시되고 있기 때문이다.

제3절 절차투명성 및 기록을 통한 절차 가시화

1. 행정 문서주의와 절차투명성의 기초

모든 행정행위는 공적 행위인 탓에 그 이행에 있어 어떠한 합의된 절차가 그 기초가 된다. 투명성의 관점에서 행정의 ‘절차’는 앞서 본 내용과는 또 다른 차원에서의 접근이 필요하다. 절차에 관한 투명성은 일단 민주사회에서의 다원성과 밀접한 관련이 있다. 이해관계가 복잡하게 얽히고 다원화된 사회일수록 절차에 대한 동의가 결과에 대한 동의로 연결될 수 있으며, 그렇기 때문에 절차에 대한 투명성을 확보하는 것이 곧 결과가 어떠하건 인정할 수 있는 개연성을 높이게 되며 이런 점에서 오늘날 국가의 의사결정과정에서는 이 절차투명성을 확보하는 것이 매우 중요한 문제가 되었다.²⁵⁾

공공기록물과 그 관리작용은 앞서 살핀 내용투명성뿐 아니라 절차투명성에도 깊게 관여한다. 쉽게 이분해 표현하자면, 내용투명성에서는 행정의 내용이 기록물에 담기는 개념이었다면(content in documents) 절차투명성에서는 기록물에 의해 절차가 진행된다는 데에(procedure with

25) 백수원, 앞의 논문, p. 56.

documents) 초점을 맞출 수 있다. 절차투명성에의 기록물의 이러한 기능은 일단 행정 문서주의에서부터 그 시발점을 찾을 수 있다. 현대의 정보화 시대 국가행정에서는 특히 전자기록이 전자결재 등의 업무진행 과정속에서 그 활약을 하고 있다.

행정 문서주의는 일단 그 모습에 대해 공공기록물‘관리’ 이전의 소위 ‘공공기록물’관리였다는 설명 정도로 표현될 수 있는데, 이는 지금의 공공기록물관리제도처럼 과거의 기억을 보존하고 미래의 활용가치를 내다보는 등의 선진적 관점에서의 약속이라기보다는 행정의 효율화나 사무의 편의화를 위한 장치에 불과했기 때문이다. 그러다 1999년 공공기록물법 제정을 기화로 행정 문서주의는 공공기록물관리로 격상²⁶⁾되는 효과를 가지게 된다. 이러한 이유들로 인해 행정의 절차투명성에 공공기록물의 생산, 보존, 또는 활용 등이 기여하는 모습은 일단 행정 문서주의에서부터 그 기초 내지 기원을 찾아 시작하는 것이 바람직해 보인다.

앞서 제3장 제2절에서의 내용투명성 부분에서 공공기록물관리는 기록의 생산, 보존, 그리고 공개에 이르기까지의 일련의 과정들이 각각 고루 궁극적으로 내용투명성에 기여하는 요소였다면 절차투명성 창출에 있어서는 일단 기록의 생산에서 큰 방점을 찍고 시작할 수 있다. 공공기록물에 어떠한 관리작용이 가해지기 이전 즉 공공기록물 그것 자체에 의한 효과가 중요할 수 있기 때문인데, 행정 문서주의 즉 ‘문서로써의 행정’에 대한 고찰이 선행되어야 할 이유이기도 하다.

우리 헌법에서는 일정한 범위 내에서이지만 문서주의 원칙에 대해 명시적으로 언급한 규정이 있기에 살펴본다. 대통령기록물을 따로 본 연구

26) 이와 관련하여 1999년 법 제정 전의 논의에서, 문서의 수집·이관 체계 개선 측면을 살펴볼 필요가 있다. 공공기록물법(안)에서는 종전의 공식 결재문서만 관리하던 관행을 버리고 입안(立案)단계부터 종결 때까지의 모든 기록을 관리할 수 있도록 그 대상을 비공식보고서, 회의록, 메모노트 등으로 확대하였고 나아가 당시 국무총리령으로 되어 있던 ‘공문서분류및보존연한에관한규칙’을 전면개정한 ‘기록물분류기준표’의 제정을 통해 보존기간, 보존방법, 보존장소, 그리고 공개여부 등 기록관리에 필요한 통제요소들이 종합적으로 관리되도록 하였다.

의 범위로 하지는 않았지만 이 헌법 조항은 또한 대통령기록물관리의 직접적인 헌법적 근거가 되기 때문에 특히 기록학의 연구에서 주목해볼 필요가 있는 조항이다.

대한민국 헌법 (제82조)
대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.

우리 헌법 제82조는 “대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며…”라고 규정하여 대통령에게 문서로써의 국법상 행위와 그 관련절차의 진행을 강제하고 있다. 여기서 말하는 “국법상 행위”는 헌법과 법령이 대통령의 권한으로 정하고 있는 모든 행위를 말한다.²⁷⁾ 대통령의 국법상 행위는 언제나 문서로 하여야 하므로(=문서주의) 문서 이외의 방법으로 의사표시를 하는 행위는 그 효력이 인정될 수 없다는 뜻이다.²⁸⁾ 그 결과 대통령은 국정 수행과정에서 중요한 문서를 직접 생산하거나 관련 부처가 생산한 문서를 접수하여 결재하고 보유하게 되는데, 대통령은 법적인 효력을 가지지 못하는 비공식적인 행위를 문서 이외에 구두로도 할 수 있겠지만 문서주의를 회피하기 위하여 구두나 사적인 경로로 비공식적인 행위를 해서는 안 된다고 할 수 있다.²⁹⁾ 대통령의 국법상의 행위를 문서로 하게 하는 이유는 대통령 권한의 행사를 신중하게 하기 위한 것, 대통령의 권한행사를 명확하게 하여 그 내용과 법적 효력을 분명하게 남기기 위한 것, 권한행사에 따른 책임소재를 확실하게 하여 책임을 물을 수 있게 하기 위한 것, 대통령의 공적인 행위내용에 대해 국민의 접근을 용이

27) 정상우, 「대통령기록물 관리에 관한 법률에 관한 연구」, 『헌법학연구 제15집 제1호』, 한국헌법학회, 2009, p. 356.

28) 허영, 『한국헌법론(전정10판)』, 박영사, 2014, pp. 992-1015.

29) 정상우, 앞의 글, p. 356.

하게 하기 위한 것 등이라고 설명된다.³⁰⁾

이러한 대통령 문서주의에서 나아간 것이 대통령기록물 및 대통령기록물관리라고 할 수 있다. 대통령 권한행사의 절차에 있어서 이러한 문서주의를 실천하기 위해서는 대통령이 행하는 국법상의 행위를 문서화하도록 강제하고 대통령기록물을 관리하고 보존하는 시스템을 법제화해야 하는데, 이렇게 해야 대통령이 기록물을 의도적으로 생산하지 않거나 퇴임 시 대통령기록물을 폐기 또는 사적 소유로 하는 것 등을 방지할 수 있게 되기 때문이다.³¹⁾

행정 문서주의에 대하여 (대통령)기록물관리와 직접 관계되는 점 등 때문에 헌법조항에서 대통령 문서주의와 관련하여 규정한 것을 그 의미들과 함께 살피는 것으로 그 설명을 대신하였는데, 문서주의 원칙을 조금 더 기초적이고 근원적인 기록의 ‘증거(evidence)’로서의 자체적 기능에 주안하여 다음과 같이 바라볼 수 있다. 로마시대 베르길리우스(Virgilius)³²⁾는 당시의 삶의 법적인 활동 및 기능과 관련하여 “기록물보존소에 결코 받을 들여놓지 않는 사람이 부러울 따름이다”는 말을 하였다. 이것은 법적 분쟁이나 소송에 휘말리지 않았기에 법원에 제시할 문서 ‘증거’들을 찾기 위해 기록물보존소를 출입할 필요가 없는 사람이 부럽다는 의미였는데 이것은 당시 로마사회에서 이상적인 시민상의 한 조건이었다.³³⁾ 동서고금을 막론한 이러한 기록물의 증거적 기능(evidential function)이라는 것은 문서주의나 공공기록물관리 할 것 없이 그것들의

30) 정종섭, 『헌법학원론(제9판)』, 박영사, 2014, p. 1294; 성낙인, 『헌법학(제12판)』, 법문사, 2012, p. 1133.

31) 정상우, 앞의 글, 356.

32) 푸블리우스 베르길리우스 마로(라틴어: Publius Vergilius Maro 기원전 70년 10월 15일 - 기원전 19년 9월 21일)는 로마의 국가 서사시 <아이네이스>의 저자이다. 로마의 시성이라 불릴 만큼 뛰어난 시인으로 이후 전유럽의 시성으로 추앙받게 되는 시인으로 단테가 저승의 안내자로 그를 선정할 만큼 위대한 시인이었다.

33) 김정하, 「기록물관리와 시민의 권리」, 『독서문화연구 제9집』, 대전대학교 독서문화연구소, 2010, p. 184-185.

가장 기초가 되어주는 기능이고, 특히 현대사회의 공공행정에서는 전자 기록의 보편화가 이루어진 지금에 행정 절차의 이행과 관련하여 특히 더 또 주목될 수 있는 기능이다.

기록물의 증거적 기능은 기본적인 정의상으로는 기록물이 정상적으로 생산·보존되는 경우 진본성, 신뢰성, 무결성, 그리고 이용가능성 등의 성질들에 의해 증거(evidence)로서의 기능을 수행하는 것을 일컫는데³⁴⁾ 이렇게 증거로서 기능해주는 기록물의 능력이 행정 문서주의는 물론 현대의 공공기록물의 관리작용 전반을 제일 뿌리 부분에서 받쳐주고 제도를 가능하게 해주는 원천으로 볼 수 있다. 앞서 본 내용투명성도 증거를 통한 내용의 공유라는 측면에서 바라볼 수 있겠지만 행정의 영역에서 증거로서의 기능은 절차의 이행에 특히 중점적으로 작용할 수 있는 기능이라고 할 수 있다.

행정 문서주의는 당연시되는 기초적인 행정의 원칙이지만 절차투명성 창출이라는 관점에서 이러한 크고 작은 의미들이 있는 것이고 본 연구에서는 특히 기록행정의 뼈대나 기원이 되는 것으로서 고찰하였다. 이러한 행정 문서주의에서 나아가 공공기록물관리작용을 통한 절차투명성의 실현은 행정 효율화나 편의화를 넘어 국민의 알권리 보장 등 헌법적 가치 실현에도 기여한다. 이는 행정의 ‘증거’를 위한 문서주의가 행정의 ‘투명’을 위한 기록행정으로 발전된 것으로 볼 수 있는데, 다음에서 고찰할 행

34) 진본성(Authenticity), 무결성(Integrity), 신뢰성(Reliability), 이용가능성(Usability)은 디지털 자료의 장기 보존과 관련된 국제표준의 하나인 ISO15489에서 제시된 것이다. 진본성이란 자료의 생산취지, 생산자, 생산일자 등을 명확히 함으로써 기록물의 유래가 적법함을 의미하는 것이고, 무결성이란 자료가 완벽하고 변경되지 않았으며, 인증받지 않은 변경으로부터 보호받아 그 형상이 변조되지 않았음을 뜻한다. 이용가능성이란 기록물의 정보를 실제 사용할 수 있도록 보관된 자료의 위치를 명확히 하고 검색을 통해 제시할 수 있어야 함을 말한다. 마지막으로 신뢰성이란 기록물의 정보가 업무활동에 대한 완전하고 정확한 기록으로 사용하기에 충분한 내용을 담고 있어야 함을 지적하고 있다. 송병호, 『진본성 확보를 위한 전자기록물 관리 방안』, 『한국비블리아 제16집 제2호』, 한국비블리아학회, 2005, p. 54.

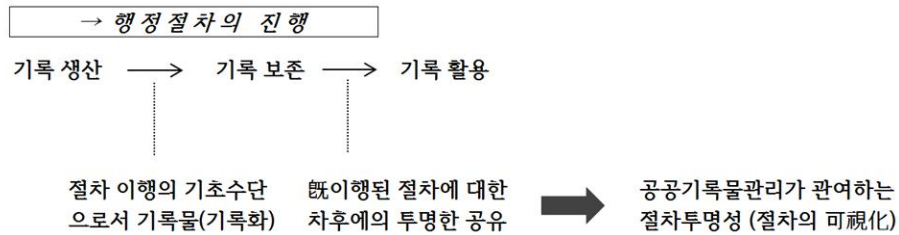
정절차 가시화나 (지켜)볼 권리를 가능하게 하는 것이 그 투명을 창출해 내는 구체적인 모습이다.

2. 공공기록물관리로서의 행정절차 가시화

행정 문서주의는 어떠한 선진적 이념이 화체된 원칙은 아니었지만 행정절차의 투명성 이전 단계 내지 기반 단계로서의 행정 증거주의 정도로 표현할 만하다. 공공기록물관리제도는 기록의 생산, 보존, 그리고 활용 등의 기능들로써 각각의 관리작용들이 또는 그것들의 합이 절차투명성을 만들어내는 구조라고 볼 수 있는데 그러면 그 구체적 모습들은 어떻게 표현될 수 있는지 고찰이 필요하다. 여기에 대해서는 ‘절차의 가시화(可視化)’라는 말로 공공기록물 관리작용들이 절차투명성에 기여하는 모습을 대변할 수 있다고 본다.

제2장에서 본 절차투명성에 대한 일반적 정의를 다시금 짚어보면 ‘행정 절차의 투명한 이행 및 이를 위한 제도적 장치의 존재’라고 할 수 있는데, 행정 절차의 이행에 있어서 기록으로 관여되는 부분은 크게 2가지로 볼 수 있다. 하나는 절차 이행의 기초수단으로서이고, 다른 하나는 절차 이행의 확인수단으로서이다.

전자는 앞서 살펴본 문서주의 그대로의 기능인데 행정 절차에서 문서나 기록이 그 진행의 수단이 된다는 뜻이다. 즉 공공기록물 관리작용 중 기록의 생산과 나아가 보존 단계까지 이것과 관련하여 볼 수 있으며, 말이나 행동으로 진행되는 행정 절차가 기록화되어 드러날 수 있다는 게 핵심이다.



[그림 10] 일련의 기록물 작용과 절차투명성

후자는 이렇게 생산된 기록이 보존 상태를 거쳐 활용의 단계에 다다르게 되는 상황을 생각해볼 수 있다. 행정절차 이행의 기초도구로 사용됨으로써 생산된 공공기록물이 안전한 보존을 토대로 활용까지 이어지는 경우, 이는 앞서 기록화된 절차의 이행 내지 진행이 시간이나 공간을 초월하여 차후에 공유될 수 있다는 측면에 의미를 찾을 수 있다. 즉 이것을 절차 이행의 차후 확인수단으로서 공공기록물이 기능하는 모습이라고 기초수단이었던 경우와 대비시켜 표현할 수 있는데, 이러한 두 가지의 모습을 모아 공공기록물을 통한 ‘절차의 가시화(可視化)’ 효과라고 절차투명성에 기여하는 효과로서 고찰할 수 있다.

여기에 대하여 그 모습을 구체적으로 생각할 때 대표적인 예로 들 수 있는 것이 공공기관의 회의록과 관련한 사항이다.³⁵⁾ 회의록은 주요 정책을 심의·결정하는 과정에서 생산된 기록물로서 중요한 공공기록물의 하

35) 민주주의 사회에서 정부는 국정의 행위를 기록으로 남기고, 이를 국민에게 공개할 책임을 갖고 있다. 그러나 과거 권위주의 정부에서 기록하지 않고 공개하지 않는 폐습이 여전히 이어져 오고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 공공기록물법과 정보공개법을 제정·시행하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 생산되는 모든 기록을 관리하여 공개하도록 하고 있으나, 책임을 지지 않기 위하여 기록을 남기지 않으려는 잘못된 관행으로 기록관리가 제대로 되지 않는 경우가 있다. 그 대표적인 기록물이 회의록이다. 변주연, 『공공기관의 회의록 생산·공개 제도화 연구』, 『기록학연구 제17집』, 한국기록학회, 2008, p. 205.

나이와 행정행위의 근거가 된다. 또한 투명성의 관점에서 행정의 내용이나 결과와도 그렇지만 행정의 절차와 큰 관련성이 있는 공공기록물이고 절차의 이행이나 진행을 가시화시켜주는 매체 즉 절차의 가시화 작용의 직접적 매체가 회의록이다. 생산과 보존, 그리고 활용까지의 과정이 전부 절차투명성 진작에 기여할 수 있지만 언급하였듯이 일단 생산에 초점을 두고 논의를 출발하는 것이 절차 가시화의 원리를 고려했을 때 옳은 방법이다. 앞서 제1절에서 기록물 생산원칙(제16조)과 기록물 생산의무(제17조 제1항)에 관해 고찰하였는데 한편 공공기록물법 제17조 제2항에서는 명시적으로 회의록 등에 대한 생산의무를 규정하고 있다.

공공기록물법 제17조(기록물의 생산의무)

② 공공기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 회의의 회의록, 속기록 또는 녹음기록을 작성하여야 한다. 이 경우 속기록 또는 녹음기록은 그 기록물의 원활한 생산 및 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 공개하지 아니할 수 있다.

회의록이란 행정기관의 의사결정과정에서 심의, 협의, 조정, 의결, 또는 검토 등을 목적으로 하여 운영되는 위원회, 심의회, 협의회 등의 회의체가 생산하는 기록물을 말한다. 회의체는 행정작용의 중간 또는 사전에 특정한 사실에 대하여 다수의 의견을 취합하여 조정하는 것을 목적으로 운영되는 것인데³⁶⁾ 그러한 회의체의 운영은 의례적이고 형식적이어서는 안 되는 것은 물론 회의체의 논의의 과정이나 결과도 의사결정과정의 중요한 기록으로서 관리되어야 한다. 공공기록물법 제17조 제2항은 이러한 취지를 반영하고 회의록 생산의 중요성을 고려하여 회의록 생산에 대한 강제를 규정하고 있는 것이다.³⁷⁾

법 제17조에서 일단 알 수 있는 것은 공공기록물법에서 제시된 회의록

36) 박지태, 앞의 책, pp. 189-191.

37) 박지태, 앞의 책, pp. 189-191.

의 유형에는 회의록, 속기록, 녹음기록, 그리고 녹취록 등이 있다는 것인데 즉 회의체의 회의결과는 이에 따라 회의록, 속기록 또는 녹음기록 등의 형태로 작성되어 나타나게 된다. 어떠한 회의체도 그 결과를 작성하지 않는 경우는 없고 최소한 회의결과보고의 형태로라도 만들어지고 있지만, 이러한 회의결과도 앞서 살펴본 조사, 연구서 또는 검토서와 마찬가지로 일반문서의 형태로 생산되지 않는다는 이유로 종래에는 관리가 부실했던 기록의 하나였다.³⁸⁾ 공공기록물법에서는 이렇게 종전의 관리상태가 부실하였던 기록에 대하여 특별히 생산의무를 부여하고 있는 것이고 회의록, 속기록, 또는 경우에 따라 녹음기록 등으로 그 생산이 이루어져야 함을 규정하고 있다.

한편 회의록 생산과 관련한 법 제17조 제2항과 관련하여 공공기록물법 시행령 제18조에서 그에 관한 세부사항을 정하고 있는데 특히 제18조 제2항을 주목할 만하다. 회의록의 구성요소에 대해 상세히 명시해주고 있는 이유 때문이기도 하지만, 여기에 더해 법률 및 시행령 제정 당시부터 문제점으로 지적되어왔던 ‘발언 요지’ 부분에 대한 논의 역시도 주목할 필요가 있기 때문이다.

공공기록물법 시행령 제18조(회의록의 작성·관리)
②제1항에 따른 회의록에는 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 하며, 전자기록생산시스템을 통하여 회의록을 생산 또는 등록하여 관리하여야 한다. (이하 생략)

회의체가 운영된 경우에는 회의록이 작성되어야 함은 이미 살펴본 바와 같은데 시행령 제18조 제2항은 회의록의 그 구성요소를 정하고 있는 규정이다. 회의록을 작성할 때는 위 법문에서처럼 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언

38) 박지태, 앞의 책, p. 190.

요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 한다. 또한 후문에서 보듯이 회의록은 기록물의 전자적 생산원칙에 따라 전자기록생산 시스템을 통하여 회의록이 생산 또는 등록하여 관리될 수 있도록 하여야 함도 알 수 있다. 법 제17조 제2항에 이은 시행령 제18조 제2항에 대한 이러한 기본적인 고찰들을 토대로 다음과 같은 쟁점사항에 대한 논의를 전개할 수 있다.

최고위층의 정책수립과 집행을 알 수 있는 중요 회의록의 생산, 공개는 참여정부 이후 화두로 등장하고 있는 투명한 국정운영, 책임 있는 행정 실현, 바람직한 거버넌스 등을 위한 증거자료가 되지만 아직도 우리나라의 회의록은 “회의는 있어도 기록은 없다”는 표현이 나올 정도로 주요내용이 배제된 회의록이 다반사이다.³⁹⁾ 참석자의 발언 내용도 없이 형식적인 회의록만 남기고 있다. 이러한 회의록들은 존재는 하지만 그만큼의 존재가치는 없는 것이다. 절차의 가시화 역할을 수행해줄 이 회의록이라는 기록물에 대해 아래와 같은 2가지의 구체적 문제가 관련하여 짚어볼 만하다.

첫째는 절차의 이행을 실질적으로 담보해줄 수 있는 발언내용도 없는 기록의 생산이 가능한 시스템이 문제이다. 1999년 공공기록물법이 제정될 당시 회의록 작성 항목은 ‘발언요지’가 아닌 ‘발언내용’이었다. 그러나 2000년 12월 회의록의 구성요소 중 가장 중요한 부분인 ‘발언내용’을 ‘발언요지’로 바꿔버렸다.⁴⁰⁾ 행정적 낭비라는 이유 때문이었으나 문제는 ‘발언내용’을 ‘발언요지’로 바꿈으로서 그저 안전명을 기술하고 논의 결과만을 남기는 회의록이 생산되었다는 것이다. 2006년 전부개정시 공공기록물 생산 관련 조항은 생산의무가 강화되는 등 진일보하는 면을 보여주었지만 그러나 회의록 작성 항목 중 문제가 되고 있는 ‘발언요지’는 ‘발언내용’으로 개정되지 않은 채 여전히 ‘발언요지’의 형식을 하고 있다.⁴¹⁾

두 번째는 그러한 회의록의 공개 또한 꺼리고 있다는 것도 문제이

39) 박건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003, p. 150.

40) 박건홍, 앞의 책, p. 151.

41) 박건홍, 앞의 책, p. 151.

다.⁴²⁾ 현재 정부기관에는 행정공개주의가 자리 잡고 있지만 국가안보상 민감한 사안이라는 이유로 회의록의 비공개는 다반사로 일어나고 있다. 이와 같이 회의록의 공개에 관하여 우리나라는 1996년에 제정되어 1998년부터 시행된 정보공개법에 따라 정보를 공개하고 있지만 회의록이 존재하지 않는다는 이유뿐만 아니라, 정보공개법 제9조 제1항 각호⁴³⁾에 해당한다는 이유로 정보공개가 불가하다고 하였다. 비공개정보를 판단하기 위해서는 신뢰할 만한 비공개 기준이 마련되어야 한다. 그러나 8개 항목으로 비공개기준을 정하고 있는 정보공개법 제9조는 업무담당자가 정보공개여부를 판단하기 위한 도구로 이용하기에는 그 정도가 모호하고 포괄적이라는 한계를 가지고 있다.⁴⁴⁾ 공공기관은 비공개 사유가 애매하다는 점을 이용하여 부당하게 비공개처분을 내리는 근거로 내세우고 있다. 실제로 비공개 기준이 구체적이지 못하여 유사한 정보청구에 대하여 한 기관에서는 공개되고 다른 기관에서는 비공개로 처리되는 문제가 발생하기도 하였다.⁴⁵⁾

두 가지 문제를 정리하자면, 회의록 생산·공개와 관련하여 공공기록물법은 회의록의 생산에 대한 규정을 제시하고 강제하고 있지만 발언내

42) 변주연, 「공공기관의 회의록 생산·공개 제도화 연구」, 『기록학연구 제17집』, 한국기록학회, 2008, p. 205.

43) 정보공개법 제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보
3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보 (이하 4-8호 각주 기재 생략)

44) 변주연, 앞의 논문, p. 220.

45) 이근주, 「정부투명성과 정보공개 활성화 방안」, 『한국행정학회 세미나 발표논문집』, 2003, p. 136.

용이 아닌 발언요지가 회의록 구성요소인 점 등 미비점이 위와 같이 존재하는 것이고 또한 정보공개법은 생산된 회의록을 각종 사유로 공개의 범위에서 제외시킬 수 있는 여지가 크다는 것이다. 중요 회의의 정책결정 과정을 담은 기록이 없거나 볼 수 없다는 것은 국민의 알권리를 침해하는 일이 되고 국정 운영의 투명성을 저해하는 원인이 된다.⁴⁶⁾ 앞서 본 내용투명성과 관련한 부분에서 공공기록물이 정보공개의 기반적 역할을 했던 것처럼, 반대로 회의록 생산·작성의 미비는 공개 실태의 악화를 유발하는 주요한 원인이 되는 것으로 볼 수 있다.

한편, 회의록의 생산이나 등록이 부실했던 이유 중의 하나로 종전에 자주 제기되었던 점은 회의록이 공개되는 경우 회의참석자의 자유로운 의사발언이 지장을 받을 수 있다는 점이었다.⁴⁷⁾ 그렇지만 자유로운 의사발언이 어렵다는 이유로 회의록을 작성하지 않거나 작성한 후에도 등록하지 않는 것은 행정행위의 책임성을 요구하는 현대 행정에 부합되지 않는다. 의사발언 내용의 보호는 다른 방법을 통해서 강구하고 어떠한 회의체이건 그 결과는 남길 수 있도록 하는 것이 타당함은 물론인데 종전에는 이러한 보호의 방법이 명시되어 있지 않았으나 법령 개정을 통해서 회의록에 대하여 일정기간 그 내용을 보호할 수 있도록 하는 안전장치를 마련하였다.⁴⁸⁾

공공기록물법 시행령 제18조(회의록의 작성·관리)

③ 제2항에 따라 속기록 또는 녹음기록(녹취록을 포함한다)을 생산한 공공기관은 법 제17조제2항에 따라 그 기록물의 전부 또는 일부를 보존기간의 기산일부터 10년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 공개하지 아니할 수 있다. 다만, 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 보존기간의 기산일부터 15년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 공개하지 아니할 수 있다.

46) 변주연, 앞의 논문, p. 218.

47) 박지태, 앞의 책, p. 202.

48) 박지태, 앞의 책, pp. 200-203.

공공기록물법 시행령 제18조 제3항에서는 회의의 속기록 또는 녹음기록에 대해서는 생산 후 최고 10년 내지 15년⁴⁹⁾의 범위 내에서 공개하지 않을 수 있도록 보호제도를 규정함으로써 해당 기록이 보호될 수 있는 근거를 마련하였는데 그 취지는 생산을 장려하기 위함이다.⁵⁰⁾ 위에서는 정보공개법에서의 예외규정에 따라 회의록 비공개가 문제시되는 경우를 잠시 보기도 하였으나, 이 시행령 제18조 제3항의 경우는 그러한 경우와는 달리 생산 장려의 취지에서 비롯된 조항이라는 점을 고려하여 살펴야 할 것이다.

3. 절차의 (지켜)볼 권리

현대 민주주의에서는 행정기관의 의사결정 과정이 공개되게 하여 국민의 행정 참여를 통한 행정의 민주화를 그 과제로 삼고 있다. 정부 정책의 결정 혹은 그 결정에 이르는 과정 등을 국민에게 공개하는 것은 정책 결정에의 국민참여를 증진시키고 더불어 행정의 투명성을 제고하는 것인데, 이로써 정부 정책에 대한 신뢰성 담보까지 가능해지는 것이다.

행정의 업무 내지 절차 진행에 있어 위에서 살펴본 행정 문서주의 등의 일반원칙이나 또는 회의록이나 속기록 작성 의무규정 등에 따라 기록의 생산이 이루어지는 것은 절차 이행의 기초수단으로써 기록물이 기능하는 모습이었는데 여기서 이러한 기록의 생산을 통하여 말이나 행동으로 진행 또는 이행되는 절차가 나아가 가시화된다는 효과의 출발을 생각

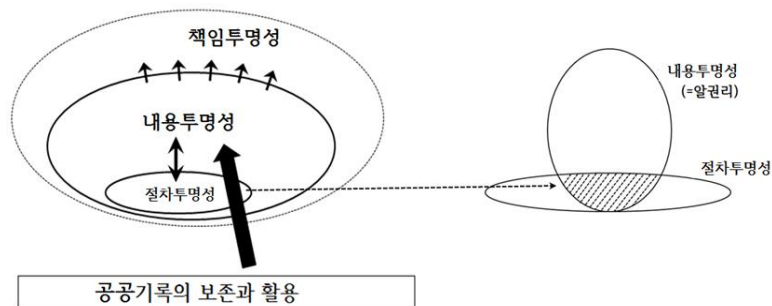
49) 제18조(회의록의 작성·관리) ① 법 제17조제2항에 따라 공공기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회의를 개최하는 경우에는 회의록을 작성하여야 한다.

1. 대통령이 참석하는 회의
2. 국무총리가 참석하는 회의 (이하 3-8호 각주 기재 생략)

50) 이미영, 「기록물 생산, 어떻게 달라져야 하나」, 『한국국가기록연구원 특강자료』, 2007, pp. 98-100.

할 수 있었다. 그리고 이러한 기록의 생산단계에서 안전하게 보존되는 단계를 넘어 나아가 공개 내지 활용될 경우에 그러한 절차 가시화의 효과는 더욱 잘 드러난다고 볼 수 있고 이것은 특히 절차투명성의 공공기록물관리의 기여라는 이름 하에 그 가치를 확인할 수 있었다.

그러면 이처럼의 공공기록물을 통한 절차의 가시화 효과를 관찰한 것을 토대로 다시 기본권 알권리와 함께 다음과 같은 정리를 할 수 있다. 알권리 보장의 견지에서 공공기록물관리제도의 앞서 살핀 행정의 내용투명성 창출을 ‘(내용의) 알권리’에 대함이라고 한다면, 그에 대비시켜 현재 본 절의 논의 즉 절차 가시화 효과라는 것을 개념화하여 ‘(절차의) 볼 권리(right to see/oversee)’라는 표현을 쓰고자 한다. 이것은 법학의 알권리와 비길 수 있는 개념은 절대로 될 수 없다고 보며 단지 설명의 편의상 특히 공공기록물관리를 통한 행정 (절차)투명성의 부분에서 ‘칭’할 수 있는 용어 정도로 생각하는 바이다.



[그림 11] 절차투명성과 (지켜)볼 권리

부연하자면 다음과 같다. 일단 보게 된다는 것은 알게 되는 것과 행위 결과의 면에서는 결국 다르지 않다. 그래서 법학의 관점에서는 이러한 논의에 대한 실익은 거의 없다고 보는 것이 맞겠는데, 반면 기록물의 관점에서는 조금 더 이것을 세부적으로 관찰함에 따라 알권리 개념을 쪼개어 공공기록물을 통한 (절차의) 볼 권리라는 것을 (내용의) 알권리와 알

권리의 일부요소 혹은 낮은 단계의 알권리 정도 위치에 있는 것으로 생각할 수 있다는 것이다. 이는 [그림 11]과 같이 제2장의 총론적 설명의 부분에서 공공기록물관리를 통한 행정 투명성 3요소의 위계에 관한 분석 때와 맞물려 있다는 정리로까지 연결시켜 볼 수 있다.

제4장 결론

공공기록물관리제도는 공공기록물을 국민과 공유한다(share) 내지 돌려준다(pay back)는 개념에서의 법률상 제도라고 할 수 있다. 공공기록물법 제1조에서는 2006년 전부개정 때부터 행정 투명성과 책임성의 목표가 민주주의 정신 표현의 일환으로 추가되었다. 기록물은 그 현대적 관리작용의 기능을 떠나 기본적으로 민주주의라는 것과 큰 관련성을 지닌다. 한 국가의 민주주의가 정상적으로 작동하기 위해서는 즉 국민의 지배라는 것이 실효적으로 가능하기 위해서는 국민주권이라는 것이 유명무실한 개념에 그쳐서는 아니 된다. 공공기록물관리제도는 국가와 국민 간의 장벽을 투명하게 하고 국민의 민주적 의사형성에 기여하여 이러한 국민주권의 실효성 보장에 역할을 하는 법률상 제도라고 일단 크게 볼 수 있다.

한편 우리 헌법은 명시적으로 투명성을 언급하고 있지는 않지만 투명성이라는 것은 아주 새로운 것이 아니라 민주주의원리에 내재되어 있는 것으로 생각할 수 있다. 공법과 사법을 불문하고 거의 모든 법령에서 이미 이것이 적용되고 있다고 볼 수 있고 특히 최근 수많은 법률들에서 최근 투명성이라는 말이 빈용되고 있는 추세이다. 그 많은 법률들 속에서도 아직 투명성에 대한 정의를 내리고 있는 조항 등은 찾아볼 수 없으나 그것에 대한 의미는 민주주의라는 정치적 요인과 지식정보화라는 사회·경제적 요인에서 익히 읽어낼 수 있으며 공공기록물관리제도는 투명성에 대한 강한 요구를 해결해나가야 하는 막중한 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

기록학의 연구들에서 공공기록물관리제도를 알권리와 연결 지어 설명하는 것을 종종 볼 수 있는데 알권리 보장 등의 헌법상 가치와 공공기록물관리가 맞닿아 있는 이론적 구조를 심오한 법리까지는 아니더라도 개괄적으로 파악할 수 있다면 이는 공공기록물법에 대한 이해를 한층 더 끌어올리게 되는 것이고 공공기록물관리의 궁극적 지향점을 볼 수 있게

되는 것이므로 기록과 관련한 의식신장에도 긍정적 영향을 줄 수 있을 것이다. 앞서 확인한 민주주의와 기록물 간의 관계를 바탕으로 헌법상 기본권인 알권리와 공공기록물관리제도와와의 구체적 관계도 파악할 수 있다. 공공기록물법은 정보공개법에서처럼 “국민의 알권리를 보장”한다는 명시적인 헌법적 목표의 표현은 없다. 하지만 국민주권의 실효화(實效化) 즉 국가와 국민 간의 의사형성에 있어 장벽의 투명화를 이루어주는 역할로서의 공공기록물관리제도는 국민의 알권리 보장에 기여하는 법률상 제도이며 행정 투명성 달성을 통해 이러한 헌법적 가치의 달성에까지 나아가는 것이다.

어느 법률이든 대부분의 법률들은 제1조에서 목적이라는 이름으로 법률이 만들어진 이유에 대해 기술한다. 즉 ‘왜’라는 물음에 답할 수 있는 다소 추상적일 수 있으나 한편으로는 직접적인 문구가 제1조에 있기 마련인데 공공기록물법에서는 그러한 것이 행정 투명성 나아가 책임성이다. 공공기록물법 제1조의 행정 투명성 목표를 방법론적 매개로 하여 공공기록물관리가 닿아있는 헌법적 가치에 대하여 고찰할 수 있다. 즉 공공기록물관리제도가 알권리 보장이나 민주주의 향상 등의 헌법적 가치에 기여하는 과정이나 구조를 행정 투명성 달성이라는 이익을 가지고 설명할 수 있는 것인데 그러기 위해 행정 투명성 그 자체에 대한 분석도 요긴하다.

공공기록물법 제1조에서의 행정 투명성은 내용투명성과 절차투명성으로 구성(광의로는 책임투명성까지)되어 있다고 볼 수 있다. 공공기록에 담겨 있는 행정의 내용이 생산되고 보존되어 국민과의 공유까지 나아간다는 차원에서의 투명성 즉 내용투명성의 창출이 공공기록물관리제도의 입장에서는 주요 역할이 될 것이다. 그리고 절차투명성에도 그것의 일부 부분 즉 절차를 가시화시켜주는 효과의 부분에 있어서 기록이 기능하고 기여하는 점들을 찾을 수 있어 행정 투명성 목표는 내용투명성과 절차투명성으로 나누어 생각할 수 있다. 덧붙여 법 제1조에서 책임행정의 목표가 따로 명시되어 있기도 하지만 공공기록물관리를 통해 창출되는 행정 투명성을 기반으로 책임(투명)행정에까지 이어 기여할 수 있는 것으로

본다. 이는 공공기록물관리로서 직접적으로 행정의 책임성에까지 닿는다고 보기는 무리가 있고 기록학에서 설명책임성에 대한 지원의 역할로서 기록물을 보듯이 행정 투명성의 확보 내지 달성을 토대로 책임행정에까지 나아갈 수 있다는 간단한 위계를 생각하며 파악해야 할 것이다. 이것은 헌법적 가치의 면에서 공공기록물관리를 통한 알권리의 보장에는 구체적인 견련관계를 증명할 수 있는 반면 추상적 개념인 민주주의에까지는 알권리 보장에서 나아가서의 더 큰 범위의 가치임을 확인했던 구조와 같다.

공공기록물관리제도 그리고 그것이 목표로 하는 행정 투명성을 통하여 어떠한 헌법적 가치들과 닿아 있는지를 이렇게 확인했다면, 세부적으로 그 행정 투명성 즉 내용투명성과 절차투명성이 어떻게 공공기록물에 대한 관리작용들을 통해 만들어지는지 그 모습을 살피는 구체적 과정이 필요하다. 헌법적 가치에 대한 견련성을 확인한 이상 이러한 구체적 모습에 대한 고찰이 궁극적으로 그러한 알권리 보장 등의 모습과 결국 동일시될 수 있는 것이므로 공공기록물의 생산, 보존, 그리고 활용 등을 통해 행정 투명성이 가능해지는 과정은 그것을 더욱 확실하게 증명해줄 수 있다.

먼저 내용투명성이라는 것은 유사동종제도로 분류되는 정보공개제도와 비교를 통해 구체적 모습을 살필 수 있다. 정보공개제도는 절차적 성격이 강한 제도로서 공공기록물관리제도는 이와 다르게 절차적 성격은 물론 그러한 절차를 가능하게 해주는 실체와 기반을 제공해주는 역할도 하는 양면적인 제도이다. 즉 법 제1조에서도 규정되어 있듯이 공공기록물관리제도는 크게는 기록의 보존과 활용이라는 2가지의 기능을 가진다. 기록의 활용은 정보공개처럼 절차성이 강하고 기록에 대한 공개 등을 통하여 직접적으로 내용투명성을 실현시키는 기능인데 한편 내용투명성과 관련하여서는 오히려 기록의 보존에 집중하여 공공기록물관리제도를 바라봄이 타당하다.

정보공개제도가 시행되고 이것이 정상화 내지 활성화된 것은 공공기록물관리제도가 시행된 이후 비로소이다. 절차적 성격이 강한 정보공개제

도라고 표현하였지만 그러한 절차가 가능하기 위해서는 실체가 존재되고 있어야 한다. 그 실체 즉 정보 내지 기록이 제대로 생산되고 보존되는 것이 전제되어야 공개의 절차가 이뤄질 수 있는 것인데 공공기록물관리 제도는 기록의 생산이나 보존의 기능들로 이것을 실질적으로 가능하게 해주는 제도인 것이다. 내용투명성이라는 것이 단순히 국민의 공개 청구나 행정기관의 공개 행정행위만 놓고 생각할 수는 없는 것이라는 것이고 그래서 내용투명성도 여기에의 직접적 기여(정보공개나 기록활용)와 잠재적 기여(기록생산과 기록보존)으로 나누어 고찰할 수 있는 것이다.

특히 기록의 생산과 관련하여서는 내용투명성뿐 아니라 절차투명성에서도 크게 중요하게 생각할 수 있는 부분인데, 공공기록물법 제16조에서는 기록의 생산원칙을 그리고 제17조에서는 생산의무를 규정하여 이에 대한 강제를 나타내고 있고 이는 법 제1조의 행정 투명성 창출 목표와 관련하여 가장 기초적으로 또 최우선적으로 생각하여야 할 제도의 과제이자 기능인 것이다. 미미한 시작점으로 간주될 수 있지만 알권리 보장이라는 크고 멀리 있는 헌법적 가치를 생각하더라도 공공기록의 적시·적소에서 생산은 큰 의미를 가질 수 있고 이것이 공공기록물관리제도가 그것에 대한 강제를 규정하는 이유이다.

절차투명성과 관련하여서는 공공기록물관리제도 이전에 행정 문서주의에서 그 기초를 찾을 수 있다. 공공기록물관리를 통한 절차투명성 창출은 한 마디로 절차의 가시화라는 효과로 그 설명이 대신될 수 있다. 즉 말이나 행동으로 진행 또는 이행되는 행정절차가 기록으로 가시화될 수 있다는 점이 요지인데 그렇기 때문에 문서주의는 공공기록물‘관리’ 이전의 ‘공공기록물’관리로서 고찰되어야 하는 것이다. 문서주의에 대해 헌법 제82조에서는 대통령의 국법상 행위는 모두 문서로 진행되어야 한다고 규정하고 있으며 또한 이는 대통령기록물관리제도의 직접적인 헌법적 근거로서 기능하기도 한다.

공공기록물 내지 그 관리작용을 통한 절차의 가시화 효과라는 것은 크게 2가지 모습으로 나눌 수 있다. 하나는 기록의 생산이나 보존으로 생각할 수 있는 당사자나 담당자의 말과 행동의 기록화 즉 절차이행의 기

초수단으로서의 기록물 작용이고, 다른 하나는 기록의 보존과 기록의 활용 단계에 걸쳐서의 그러한 기록물에 대한 투명한 공유 즉 절차이행의 차후 확인수단으로서의 작용이다. 한편 절차투명성 부분에서는 특히 기록 중 회의록과 관련하여 살필 수 있는 쟁점들이 있다. 먼저 공공기록물법 제17조 제2항에서 공공기관의 회의록에 대해 특별히 생산의무를 명시한 것을 확인할 수 있다. 그런데 공공기록물법 시행령 제18조 제2항에서는 이 회의록의 구성요소로서 발언내용이 아닌 발언요지로 그것을 명시함으로써 문제점을 낳았고 아직 행정투명성의 완전한 확보와 관련하여 미비점으로 남아있다고 볼 수 있다. 즉 발언내용도 없이 형식적인 회의록 생산이 가능하다는 문제이다. 또한 정보공개법에서의 비공개 가능의 범위에 연관되어 회의록이 광범위하게 비공개 대상으로 처리될 수 있다는 것도 활용부분에서의 문제점으로 논의될 수 있다. 한편 이와는 다른 취지 내지 의도로 공공기록물법 시행령 제18조 제3항에서는 일정기간 비공개될 수 있는 회의록 생산을 가능케 하며 이는 해당 회의록이 보호되게 함으로써 그 생산을 장려하기 위한 취지이다.

이러한 절차투명성을 창출하는 공공기록물 내지 그 관리작용의 모습을 한 마디로 (내용의) 알권리에 빚대어 (절차의) 볼 권리라고 칭하는 것도 괜찮아 보인다. 물론 알권리에 상응하는 법적인 혹은 학문적인 개념은 아니고 내용투명성과 절차투명성과 관련하여 기록의 역할을 부각시키기 위한 표현일 뿐이다. 이러한 (지켜)볼 권리가 가능하게 되는 것은 기록이 절차투명성을 유효하게 만들어냈을 경우의 상황이고 이 역시 궁극적으로 알권리 보장에 기여하는 것이다.

기록물은 기억회복을 위한 증거나 요인, 권리침해에 대한 책임을 규명하기 위한 수단, 그리고 민주적·보편적 정의의 근거라고 할 수 있다. 양지에서 주목받는 주인공과 같지는 않더라도 음지에서 묵묵히 그것을 받쳐주는 중요한 역할을 해주는 공공기록물관리제도는 지식정보화 등 시대의 변화와 요구에 따라 민주주의를 효과적으로 지탱하는 제도이다. 공공기록물을 생산하고 보존하고 나아가 활용하는 등의 행위에 대한 궁극적 행위가치는 알권리 보장이나 민주주의 향상이라는 헌법적 가치들로 대변될

수 있으며 이것이 공공기록물을 관리하는 이유이고 의미라고도 말할 수 있는 것이다. 궁극적 가치에 대한 인식은 좀 더 근원적인 성찰과 고찰을 이뤄낼 수 있으며 이를 통해 아키비스트가 실무상에서 그리고 기록행정에 대한 정책결정자가 정책입안단계에서 더 나은 활약과 결정을 할 수 있으리라 생각한다. 그렇게 된다면 우리나라 기록행정도 머지않아 다시 도약할 수 있는 기회를 얻을 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 곽건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003.
- 국가기록원, 『국가기록원 40년사』, 대전국가기록원, 2009.
- 박지태, 『기록관리법령 따라읽기』, 선인, 2008.
- 성낙인, 『헌법학(제12판)』, 법문사, 2012.
- 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011.
- 이상민(譯), 『공공부문의 기록관리: 원칙과 맥락』, 한국국가기록연구원, 2008.
- 임혁백, 『시민사회·정치사회·민주적 책임성 : 민주화 이후 한국 시민사회의 정치개혁 운동』, 고려대학교 아세아문제연구소, 2006.
- 정종섭, 『헌법학원론(제9판)』, 박영사, 2014.
- 허영, 『한국헌법론(전정10판)』, 박영사, 2014.
- Miller Laura, 『Management of public sector records: principles and context』, International Records Management Trust, 2000

2. 연구논문

- 곽건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : 국가기록원법안 분석을 중심으로」, 『기록학연구 제40집』, 한국기록학회, 2014.
- 곽건홍, 「한국 국가기록 관리 체제 ‘혁신’의 성격 : 기록관리법 개정안 분석을 중심으로」, 『기록학연구 제13집』, 한국기록학회, 2006.
- 권형준, 「정보공개제도에 관한 고찰」, 『법학논총 제23권 제2호』, 한양

대학교 법학연구소, 2006.

김유승, 「‘공공기록물 관리에 관한 법률’의 제정 의의와 개선방안」, 『한국기록관리학회지 제8집 제1호』, 한국기록관리학회, 2008.

김일환·백수원, 「헌법상 투명성 원칙에 관한 시론적 고찰」, 『공법연구 제39집 제2호』, 한국공법학회, 2010.

김정하, 「기록물관리와 시민의 권리」, 『독서문화연구 제9집』, 대진대학교 독서문화연구소, 2010.

김정하, 「민주주의와 인권 그리고 기록물의 역할과 기능」, 『한국기록관리학회지 제9집 제2호』, 한국기록관리학회, 2009.

김하열, 「민주주의 정치이론과 헌법원리 : 자유주의적 이해를 넘어」, 『공법연구 제39집 제1호』, 한국공법학회, 2010.

류지태·김연태, 「정보화사회에 있어서의 행정법적 대응방안」, 『토지공법연구 제12집』, 한국토지공법학회, 2001.

변주연, 「공공기관의 회의록 생산·공개 제도화 연구」, 『기록학연구 제17집』, 한국기록학회, 2008.

송병호, 「진본성 확보를 위한 전자기록물 관리 방안」, 『한국비블리아 제16집 제2호』, 한국비블리아학회, 2005.

송희준, 「전자정부사업의 행정 투명성 제고효과 분석」, 『행정논총 제40권 제4호』, 서울대학교 한국행정연구소, 2002.

서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지 제9집 제2호』, 한국기록관리학회, 2009.

이근주, 「정부투명성과 정보공개 활성화 방안」, 『한국행정학회 세미나 발표논문집』, 2003.

이미영, 「기록물 생산, 어떻게 달라져야 하나」, 『한국국가기록연구원 특강자료』, 2007.

이보람·이영학, 「정보공개제도에서 공개 기록정보의 제도적 신뢰성에 관한 연구」, 『기록학연구 제35집』, 한국기록학회, 2013.

이상수, 「행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패 통제 전략」, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2004.

이상해, 「헌법상 공개성원칙과 인터넷선거의 가능성」, 『공법학연구 제11집 제4호』, 한국비교공법학회, 2010.

이승희, 「공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 업적」, 『기록학연구 제18집』, 한국기록학회, 2008.

정상우, 「대통령기록물 관리에 관한 법률에 관한 연구」, 『헌법학연구 제15집 제1호』, 한국헌법학회, 2009.

정하명, 「전자정보공개제도의 현황과 문제점」, 『공법학연구 제10집 제3호』, 한국공법학회, 2008.

최정민·김유승, 「국내 정보공개 연구 동향 분석」, 『한국기록관리학회지 제13집 제3호』, 한국기록관리학회, 2013.

하승수, 「정보공개과 기록관리」, 『공공기록관리의 새로운 전망』, 한국국가기록연구원 창립5주년 심포지엄, 2003.

홍일표, 「정보공개운동의 ‘이중적 전환’과 시민참여」, 『기록학연구 제22집』, 한국기록학회, 2009.

3. 학위논문

백수원, 「헌법상 투명성 원칙에 관한 연구」, 성균관대 박사학위논문, 2011.

4. 신문자료

경향신문 사설, 「통치기록 법제화 하라」, 1998. 5. 11자.

동아일보 기사, 「강경식 비망록 환란원인 규명 단서될지 관심」, 1998. 5. 6자.

한겨레신문 사설, 「모든 정부문서 한곳에」, 1998. 1. 17자.

한겨레신문 칼럼, 「11월 19일의 책임」, 1998. 5. 15자.

5. 웹 페이지

www.law.go.kr (법제처-법령정보센터) [최종접속 2014.12.10]

www.ica.org (International Council on Archives 홈페이지) [최종접속 2014.12.12]

www.mogaha.go.kr (안전행정부-정보공개) [최종접속 2014.12.13]

Abstract

A constitutional study on National Records Management

Lee Yong-gi

Program in Archival Science

The Graduate School

Seoul National University

National records management system is established and operated in order to share the records with the people or to pay the records back to them. This is ultimately based on democracy which can be summarized into the rule by the people, and accordingly as an expression of democratic ideology, the goal of transparency of public administration has been newly added in the article 1. of national records management act.

The term 'right to know' is frequently seen in the field of archival science studies. Given that there exists the law for national records management and the right to know is the notion of constitutional law, the relationship between the two should be studied especially at

this point of time. The goal of transparency of public administration is analyzed into 'transparency of content' and 'transparency in procedure' concretely. The achievement of these transparency factors can lead to the realization of constitutional values such as the guarantee of the right to know, furthermore to development of democracy.

National records management makes the wall between the nation and the people transparent. Therefore it contributes to the people's democratic consensus and enables the national sovereignty actual. This is the reason why the article 1. of the act stipulates the goal of transparency. The accomplishment of this transparency which means the transparent wall between the nation and the people can be regarded as contribution to democracy development as well as the realization of the people's right to know, Moreover the protection of those constitutional values in the currency of these accelerating informatization times is the essential factor.

National records management which enables the public to share its activities' content with the people and visualizes the public procedure for the people's overseeing is the social capital of importance because it supports the constitutional values from the very base and bottom.

keywords : national records management, right to know,
constitution, fundamental human rights, democracy,
transparency.

Student Number : 2012-20076